

LAPORAN PENELITIAN

Penggunaan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan Pelaksanaan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) 2013

Hastuti
Bambang Sulaksono
M. Sulton Mawardi
Akhmadi
Rahmitha
Valentina Y.D. Utari
Dyan Widyaningsih
Dinar Dwi Prasetyo
Kartawijaya

*Dokumen ini telah disetujui untuk pratinjau dalam jaringan, tetapi belum melewati proses *copyediting* dan *proofreading* sehingga dapat menyebabkan perbedaan antara versi ini dan versi final. Bila Anda mengutip dokumen ini, indikasikan sebagai "draf".

LAPORAN PENELITIAN

**Penggunaan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan
Pelaksanaan Bantuan Langsung Sementara
Masyarakat (BLSM) 2013**

Hastuti
Bambang Sulaksono
M. Sulton Mawardi
Akhmadi
Rahmitha
Valentina Y.D. Utari
Dyan Widyaningsih
Dinar Dwi Prasetyo
Kartawijaya

Lembaga Penelitian SMERU

Jakarta

Februari 2015

TIM PENELITIAN

Koordinator:

Hastuti

Peneliti SMERU:

Bambang Sulaksono

M. Sulton Mawardi

Akhmadi

Rahmitha

Valentina Y.D. Utari

Dyan Widyaningsih

Dinar Dwi Prasetyo

Peneliti Tamu:

Kartawijaya

M. Imam Zamroni

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan Lembaga Penelitian SMERU.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, mohon hubungi kami di nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat sur-el smeru@smeru.or.id; atau kunjungi situs web www.smeru.or.id.

UCAPAN TERIMA KASIH

Laporan ini dapat diselesaikan atas dukungan dari berbagai pihak. Untuk itu kami menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan kepada Bapak/Ibu Elan Satriawan, Ari A. Perdana, Rizal Adi Prima, Farida A. Sondakh beserta rekan dari Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang telah memfasilitasi dan memberikan arahan teknis selama pelaksanaan penelitian ini. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada Kementerian Sosial, Kementerian Agama, dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan atas informasi terkait Program BLSM dan BSM. Kami juga mengucapkan terima kasih kepada PT. Pos Indonesia dan jajarannya yang telah memberikan informasi berharga terkait tanggungjawabnya dalam penyaluran dana BLSM dan pendistribusian KPS. Juga kepada instansi lain yang terkait dalam pelaksanaan BLSM, BSM, dan Raskin di wilayah studi seperti Bappeda, Dinas Sosial, Dinas Pendidikan, Kandep Agama, Bulog, serta dari unsur perbankan yang terlibat dalam pelaksanaan BSM (Bank Pembangunan Daerah, Bank Mandiri Syariah, Bank Rakyat Indonesia, dll).

Selanjutnya ucapan terima kasih kami sampaikan pula kepada semua responden yang terlibat dan telah memberikan informasi berharga sehingga penelitian ini dapat terlaksana. Kami menghargai bantuan yang diberikan oleh para kepala desa, lurah, dan camat beserta stafnya, pemerintah daerah tingkat kabupaten dan kota yang menjadi wilayah penelitian, serta bantuan dari informan kunci lainnya yang telah meluangkan waktu mereka yang berharga untuk penelitian ini. Tak lupa kami juga berterima kasih kepada para peneliti di wilayah penelitian SMERU yang telah membantu tim peneliti SMERU dalam melakukan wawancara dan mengumpulkan informasi lapangan.

ABSTRAK

Penggunaan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan Pelaksanaan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) 2013

Hastuti, Bambang Sulaksono, M. Sulton Mawardi, Akhmadi, Rahmitha, Valentina Y.D. Utari, Dyan Widyaningsih, Dinar Dwi Prasetyo, dan Kartawijaya

Bersamaan dengan kenaikan harga BBM pada 22 Juni 2013, pemerintah meluncurkan beberapa program kompensasi, antara lain Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM). Untuk mengakses program ini, ruta sasaran mendapatkan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) yang dapat digunakan juga untuk mengakses Raskin dan Bantuan Siswa Miskin (BSM). BLSM memberikan bantuan tunai Rp150.000 per bulan selama empat bulan kepada 15,5 juta rumah tangga (ruta) miskin dan rentan. Pencairan BLSM berlangsung pada Juni/Juli dan September/Oktober 2013 melalui PT. Pos Indonesia. Untuk mengetahui penggunaan KPS dan pelaksanaan BLSM, Lembaga Penelitian SMERU melakukan pemantauan di 10 kabupaten/kota yang terdapat di Provinsi Sumatera Utara, Jawa Tengah, Jawa Barat, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan.

Hasil pemantauan menunjukkan bahwa ketepatan sasaran penerima KPS cukup tinggi yang diindikasikan oleh rendahnya tingkat *inclusion error*. Namun, kekurangcukupan relatif besar yang diindikasikan oleh cukup tingginya tingkat *exclusion error*. Disain program memungkinkan peningkatan ketepatan sasaran melalui musyawarah desa/kelurahan (musdes/muskel), tetapi pelaksanaan musdes/muskel terkendala banyak hal. Jika ada KPS retur, umumnya diganti melalui penunjukan langsung aparat desa/kelurahan. Secara umum, pelaksanaan BLSM telah berjalan baik dan tidak menimbulkan gejolak sosial yang berarti, meskipun sosialisasi program cenderung terbatas dan terlambat. Program BSM telah menggunakan KPS sebagai prioritas dalam pengusulan siswa penerima tetapi akibat terbatasnya sosialisasi, masih ada siswa yang berasal dari ruta pemilik KPS yang belum mendapatkan BSM. Sementara itu, penggunaan KPS pada Program Raskin masih sangat terbatas, sebagian besar desa/kelurahan masih menerapkan praktik bagi rata untuk menghindari kemungkinan timbulnya gejolak sosial. Hasil pemantauan ini memberikan pembelajaran bahwa pelaksanaan program yang melibatkan pemangku kepentingan secara masif membutuhkan perencanaan yang matang, disain program yang terperinci, petunjuk operasional yang lengkap, pemahaman yang menyeluruh dari semua pihak yang terlibat, dan waktu persiapan yang mencukupi.

Kata kunci: KPS, BLSM, BSM, Raskin

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	iv
DAFTAR KOTAK	iv
DAFTAR SINGKATAN	v
RANGKUMAN EKSEKUTIF	vi
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Pemantauan	2
1.3 Metode Pemantauan	2
II. PEMBAGIAN KPS DAN PENETAPAN SASARAN	6
2.1 Pembagian KPS	6
2.2 Ketepatan Sasaran	9
2.3 Penetapan KPS Retur	13
III. PELAKSANAAN BLSM	22
3.1 Sosialisasi	22
3.2 Pencairan Dana	24
3.3 Permasalahan dan Penanganannya	27
3.4 Perbandingan Pelaksanaan BLSM dengan BLT 2005 dan BLT 2008	28
IV. PENGGUNAAN KPS DALAM PROGRAM LAIN	31
4.1 Penggunaan KPS dalam BSM	31
4.2 Penggunaan KPS dalam Raskin	35
4.3. Penggunaan KPS dalam Program Perlindungan Sosial Lain	39
V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	40
5.1 Kesimpulan	40
5.2 Rekomendasi	40
DAFTAR BACAAN	43
LAMPIRAN	44

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Wilayah Pemantauan	4
Tabel 2. Pembagian KPS di Desa/Kelurahan Pemantauan	9
Tabel 3. Inclusion dan Exclusion Error Berdasarkan Hasil FGD di Wilayah Pemantauan	12
Tabel 4. Jumlah Total KPS dan KPS Retur di Desa/Kelurahan Pemantauan	15
Tabel 5. Mekanisme dan Kriteria Penggantian Ruta	19

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Cakupan wilayah pemantauan di setiap provinsi	3
Gambar 2. Alur pembagian KPS di wilayah pemantauan	6

DAFTAR KOTAK

Kotak 1. Ruta Penerima yang Dinilai Tidak Layak oleh Informan	11
Kotak 2. Berbagai Tanggapan terhadap Lemahnya Sosialisasi KPS dan BLSM	25
Kotak 3. Pemotongan Dana BLSM di Tingkat Masyarakat	28

DAFTAR SINGKATAN

BBM	: bahan bakar minyak
BDT	: Basis Data Terpadu
BLSM	: Bantuan Langsung Sementara Masyarakat
BLT	: Bantuan Langsung Tunai
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
BPS	: Badan Pusat Statistik
BSM	: Bantuan Siswa Miskin
FGD	: <i>Focus Group Discussion</i>
Jamkesmas	: Jaminan Kesehatan Masyarakat
Kemenag	: Kementerian Agama
Kemendikbud	: Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
Kemenkokesra	: Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat
KK	: kartu keluarga
KPS	: kartu perlindungan sosial
KTP	: kartu tanda penduduk
MA	: madrasah aliyah
MI	: madrasah ibtidaiah
MTs	: madrasah tsanawiyah
Musdes	: musyawarah desa
Muskel	: Musyawarah Kelurahan
P4S	: Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial
Pilkades	: pemilihan kepala desa
PMD	: pemberdayaan masyarakat desa
Polsek	: polisi sektor
PMKS	: penyanggah masalah kesejahteraan sosial
PPLS	: Pendataan Program Perlindungan Sosial
Raskin	: Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah
RT	: rukun tetangga
Ruta	: rumah tangga
RW	: Rukun Warga
SD	: sekolah dasar
SKPD	: satuan kerja perangkat daerah
SKRTM	: Surat Keterangan Rumah Tangga Miskin
SMA	: sekolah menengah atas
SMP	: sekolah menengah pertama
TKSK	: tenaga kesejahteraan sosial kecamatan
TNP2K	: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Latar Belakang

Pemerintah Indonesia menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) jenis premium dan solar dari Rp4.500 per liter menjadi Rp6.500 dan Rp5.500 per liter pada 22 Juni 2013. Kebijakan untuk menyelamatkan perekonomian tersebut berpotensi memicu inflasi dan menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat, khususnya kelompok miskin dan rentan. Untuk mengurangi dampak negatif tersebut, Pemerintah menyediakan Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S) dan Program Kompensasi Khusus yang antara lain berupa Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM). Penyaluran BLSM menggunakan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) sebagai penanda ruta penerima. Selain untuk mengakses BLSM, ruta pemilik juga bisa menggunakan KPS untuk mengakses dua program P4S, yaitu Bantuan Siswa Miskin (BSM) dan Raskin.

BLSM merupakan program pemberian bantuan tunai serupa Bantuan Langsung Tunai (BLT) 2005 dan BLT 2008. Sasaran BLSM adalah 15,5 juta (25%) rumah tangga (ruta) Indonesia dengan tingkat kesejahteraan terendah yang terdapat pada Basis Data Terpadu (BDT), hasil pendataan BPS melalui PPLS 2011. BLSM menyediakan bantuan Rp150.000 per ruta per bulan selama empat bulan yang disalurkan dua kali pada Juni/Juli dan September/Oktobre 2013 oleh PT Pos Indonesia.

BSM merupakan bantuan tunai untuk siswa tingkat SD/MI hingga SMA/SMK/MA yang disalurkan setiap semester. Raskin merupakan bantuan beras bersubsidi 15 kg per ruta per bulan dengan harga tebus Rp1.600 per kg di titik distribusi. Dengan adanya program kompensasi subsidi BBM, BSM mendapat tambahan manfaat Rp200.000 per siswa sasaran, sedangkan Raskin mendapat tambahan penyaluran beras selama tiga bulan pada Juni, Juli, dan September 2013.

Dalam upaya memperoleh gambaran pelaksanaan BLSM dan untuk mengetahui penggunaan KPS pada Program BSM dan Raskin, pada Februari–Mei 2014, Lembaga Penelitian SMERU dan TNP2K kembali melakukan pemantauan dan evaluasi kualitatif di 10 kabupaten/kota yang terdapat di lima provinsi yaitu Kabupaten Tapanuli Tengah dan Kota Sibolga (Sumatera Utara), Kabupaten Demak dan Kota Semarang (Jawa Tengah), Kabupaten Cianjur dan Kota Sukabumi (Jawa Barat), Kabupaten Bima dan Kota Bima (Nusa Tenggara Barat), serta Kabupaten Barru dan Kota Makassar (Sulawesi Selatan). Berikut adalah temuan hasil pemantauan dan evaluasi di wilayah tersebut.

Pembagian KPS dan Penetapan Sasaran

Pembagian KPS

Mekanisme pembagian KPS kepada ruta penerima berbeda antar desa/kelurahan. Ada yang dilakukan langsung oleh kantor pos dan ada yang dititipkan kantor pos melalui aparat desa/kelurahan, dengan variasi penyerahan sebagai berikut: (i) kantor pos/aparat menyerahkan langsung ke rumah setiap ruta, (ii) kantor pos/aparat menyerahkan kepada ruta yang dikumpulkan, dan (iii) kantor pos/aparat menyerahkan kepada ruta bersamaan dengan pencairan BLSM.

Ketepatan Sasaran

Hasil FGD dan wawancara mendalam dengan berbagai informan menunjukkan bahwa secara umum penerima KPS tepat sasaran, yaitu ruta miskin dan sangat miskin. Namun, masih banyak ruta tergolong miskin dan sangat miskin tidak menjadi penerima (*exclusion error*). Kasus di Kota Semarang, terdapat satu RT yang tidak satupun rutanya mendapatkan KPS padahal merupakan kantong kemiskinan. Hal yang sama terjadi juga di salah satu kelurahan di Kota Makassar.

Meskipun penerima KPS dinilai tepat, dalam jumlah terbatas masih terdapat ruta penerima yang tergolong tidak miskin (*inclusion error*). Penyebabnya antara lain tidak akuratnya pendataan dan tidak adanya verifikasi data. Jangka waktu pendataan dan pelaksanaan program selama dua tahun memungkinkan terjadinya perubahan kondisi kesejahteraan masyarakat.

KPS Retur dan Penggantiannya

KPS retur di desa/kelurahan pemantauan bervariasi antara 0% – 21% yang umumnya disebabkan ruta pindah atau meninggal. KPS yang dikembalikan ke pusat tersebut paling banyak terjadi di desa/kelurahan pemantauan Kabupaten Barru dan Kota Makassar karena aparat setempat melakukan penahanan terhadap KPS yang penerimanya dianggap tidak layak. KPS retur di seluruh wilayah pemantauan tidak ada yang berasal dari hasil penarikan aparat atau musdes/muskel, maupun dari pengembalian ruta penerima.

Di Kabupaten Bima, Kota Bima, dan Kabupaten Tapanuli Tengah, terdapat KPS yang tidak dapat disampaikan kepada ruta tetapi tidak dimasukkan sebagai KPS retur. Penerima KPS tersebut diganti secara lokal di tingkat desa/kelurahan baik atas sepengetahuan kantor pos maupun tidak. Alasannya untuk mempermudah dan mempercepat penerimaan manfaat BLSM.

Pelaksanaan musdes/muskel untuk mengganti KPS retur hanya terjadi di satu desa pemantauan Kabupaten Barru. Di wilayah pemantauan lain, aparat desa/kelurahan dan/atau ketua RW/RT melakukan penunjukan langsung. Meskipun demikian, untuk pemenuhan formalitas administrasi penggantian KPS retur, hampir di semua lokasi pemantauan terdapat dokumen yang seolah-olah merupakan hasil musdes/muskel.

Penggantian KPS melalui musdes/muskel dan penunjukan langsung tidak diinformasikan secara luas kepada masyarakat. Bahkan ruta yang diganti dan sebagian ruta yang menggantikan pun tidak mengetahui bahwa mereka ada di posisi tersebut. Hal tersebut dimaksudkan untuk meredam kemungkinan terjadinya gejolak sosial.

Penggantian KPS retur melalui musdes/muskel dan penunjukan langsung, umumnya mempertimbangkan kriteria kemiskinan yang bervariasi antar wilayah. Kriteria yang sering digunakan adalah jenis dan status pekerjaan, kondisi dan status rumah, jumlah tanggungan, dan jompo atau tidak. Beberapa wilayah pemantauan juga menggunakan kriteria tambahan, seperti ruta diganti dan pengganti tinggal di RT/RW yang sama, ada ikatan kekerabatan antara ruta diganti dengan pengganti, dan ada hubungan kekerabatan ruta pengganti dengan aparat.

Pelaksanaan BLSM

Sosialisasi

Secara umum sosialisasi BLSM terbatas untuk kalangan tertentu dan cenderung hanya tentang mekanisme pencairan dana. Sosialisasi formal untuk aparat di tingkat kabupaten/kota hingga desa/kelurahan terlambat, tidak diterima oleh semua aparat terkait, dan lebih untuk tujuan pengamanan pelaksanaan program. Sosialisasi kepada ruta penerima BLSM dari petugas kantor pos atau aparat desa/kelurahan hanya terbatas tentang jadwal, tempat, dan persyaratan pencairan. Ruta penerima juga menerima sosialisasi berupa brosur namun datangnya terlambat dan tidak semua ruta membaca dan/atau memahami isi brosur tersebut.

Terbatasnya sosialisasi BLSM menyebabkan kesimpangsiuran informasi. Cukup banyak ruta yang tidak memahami bahwa BLSM hanya disalurkan dua kali karena dalam KPS tercantum “masa berlaku 2013–2014” sehingga mereka masih berharap adanya pencairan berikutnya. Banyak juga ruta yang kurang mengenal nama BLSM dan terutama nama KPS. Mereka menyebut BLSM sebagai BLT atau bantuan BBM. KPS lebih dikenal sebagai ‘kartu BBM’, ‘kartu kuning’, ‘kartu BLSM’, atau ‘kartu BALSEM’.

Pencairan Dana

Pencairan dana BLSM umumnya berjalan lancar dan dilakukan oleh penerima yang namanya tercantum dalam KPS. Di beberapa wilayah pemantauan, pada pencairan BLSM tahap I banyak ruta datang bersamaan sehingga harus menunggu lama dan berdesakan. Pada pencairan tahap II hal tersebut tidak terjadi lagi karena kantor pos melakukan pengaturan waktu yang lebih optimal dan menambah jumlah loket pelayanan.

Tidak semua kecamatan memiliki kantor pos sehingga kantor pos menyediakan loket khusus di tingkat kecamatan atau desa. Sayangnya, hal tersebut tidak diterapkan di Kabupaten Tapanuli Tengah sehingga ruta penerima harus mengeluarkan biaya dan meluangkan waktu lebih banyak. Terdapat juga kasus pemilik KPS yang tidak bisa mencairkan dana BLSM karena (i) terlambat menerima KPS pengganti, (ii) kehilangan KPS, dan (iii) tidak mendapat informasi jadwal pencairan tahap II.

Ruta umumnya menerima dana BLSM dari kantor pos secara penuh. Kasus di Kabupaten Cianjur, 11 ruta yang dianggap datang terlambat terpaksa menerima potongan dari oknum kantor pos Rp50.000 per ruta. Di Kabupaten Cianjur, Kabupaten Demak, dan Kota Sukabumi terdapat pemotongan Rp10.000 – Rp100.000 per ruta oleh ketua RT/kepala dusun, atas kesepakatan aparat dengan penerima BLSM atau atas permintaan aparat secara sepihak. Dana yang terkumpul dibagikan di tingkat RT/dusun yang bersangkutan kepada (i) seluruh ruta non-penerima, (ii) ruta non-penerima miskin, atau (iii) ruta non-penerima yang protes kepada aparat.

Permasalahan dan Penanganannya

Secara umum tidak ada gejolak sosial yang serius dalam pelaksanaan BLSM. Beberapa ruta yang merasa layak tetapi tidak menjadi penerima umumnya hanya mengajukan keluhan, pertanyaan, atau protes ringan kepada aparat setempat. Aparat meredamnya dengan memberi penjelasan bahwa aparat tidak terlibat dalam proses pendataan atau penentuan penerima dilakukan oleh pemerintah pusat, menjanjikan untuk mengusulkan ruta tersebut menjadi penerima, dan meminta ruta untuk menanyakan langsung ke kantor pos atau BPS.

Permasalahan yang cukup mengemuka terjadi di salah satu kecamatan pemantauan di Kabupaten Bima, yakni berupa penyegelan kantor desa selama lebih dari satu minggu. Permasalahan tersebut bukan karena BLSM semata, melainkan karena ada masalah pemilihan kepala desa sebelumnya dan pengangkatan pengurus program pemerintah lain. Permasalahan tersebut dapat diselesaikan melalui musyawarah yang dimediasi pihak kecamatan.

Perbandingan Pelaksanaan BLSM dengan BLT 2005 dan BLT 2008

Terdapat variasi penilaian para informan terhadap pelaksanaan BLT 2005, BLT 2008, dan BLSM yang secara umum sesuai dengan pengamatan SMERU terhadap hasil studi pelaksanaan ketiga program tersebut. Secara umum BLSM dinilai lebih baik, khususnya dalam hal (i) ketepatan sasaran, (ii) penggunaan KPS yang memperbolehkan pengambilan dana oleh anggota ruta yang tercantum dalam KPS, (iii) penggunaan *barcode* dalam KPS yang mempermudah dan mempercepat proses pencairan, dan (iv) tingkat konflik yang rendah.

Pelaksanaan BLSM dinilai kurang dalam hal (i) sosialisasi program, (ii) cakupan jumlah ruta sasaran, termasuk banyaknya orang jompo yang tidak menjadi penerima, (iii) total nilai nominal dan nilai riil bantuan, (iv) jangka waktu program, dan (v) tidak ada mekanisme pengusulan untuk menambah penerima manfaat.

Pelaksanaan BLSM dianggap kurang melibatkan aparat setempat. Namun hal tersebut juga dinilai sebagai kelebihan karena (i) jika ada keluhan masyarakat, aparat dapat berdalih bahwa mereka tidak terlibat, (ii) keputusan pusat lebih mampu meredam kemungkinan terjadinya gejolak sosial karena masyarakat cenderung tidak bisa melakukan apa-apa, dan (iii) walaupun terjadi gejolak, aparat cenderung tidak menjadi sasaran.

Penggunaan KPS dalam BSM

Sosialisasi tentang penggunaan KPS dalam BSM untuk aparat dinas pendidikan dan kantor agama kabupaten/kota dilakukan dalam bentuk pertemuan dan penyebaran brosur, spanduk, poster, surat edaran, dan buku pedoman. Sosialisasi untuk sekolah bervariasi antarkabupaten/kota pemantauan, yaitu melalui pertemuan, surat edaran, dan telepon. Informasi yang disampaikan, khususnya yang melalui surat edaran dan telepon, bervariasi.

Sosialisasi untuk masyarakat dari pemerintah pusat dilakukan dengan menyisipkan informasi penggunaan KPS untuk BSM dalam brosur BLSM. Namun, informasi tersebut tidak selalu dibaca dan dipahami oleh penerima KPS. Sosialisasi juga diberikan oleh sekolah kepada siswa atau orang tua siswa pemilik KPS dengan tujuan untuk meminta mereka melengkapi persyaratan pengusulan BSM. Setelah pencairan BSM, informasi tentang penggunaan KPS untuk BSM menjadi lebih menyebar.

Umumnya aparat dan ruta mengetahui bahwa KPS dapat digunakan untuk mengakses BSM, namun pemahamannya terbatas. Pemahaman sekolah pun bervariasi dan tidak selalu tepat. Ada sekolah yang berpendapat bahwa satu rumah tangga hanya mempunyai jatah satu siswa penerima BSM. Ada juga sekolah yang mempunyai pemahaman bahwa BSM hanya untuk siswa yang namanya tercantum dalam KPS. Selain itu, ada sekolah yang membatasi pengajuan usulan dua anak per ruta.

Penggunaan KPS untuk BSM dibangun melalui perencanaan dan disain program dadakan karena keterbatasan waktu. Kendala waktu tersebut berpengaruh pada kesiapan program dalam menerapkan penggunaan KPS dan menyebabkan pelaksana program melakukan

beberapa kali perubahan kebijakan. Pengusulan siswa penerima yang awalnya hanya untuk siswa dari ruta penerima KPS, lalu berganti menjadi termasuk siswa miskin lain, dan kemudian berubah lagi menjadi sebanyak-banyaknya karena kuota penerima masih berlebih.

Perubahan pengusulan tidak didukung sistem pengolahan data yang memadai sehingga ada nama penerima ganda yang mengurangi kuota penerima. Perubahan pengusulan juga tidak didukung sistem penyampaian informasi yang memadai sehingga tidak semua sekolah mengetahui dan melakukan tahapan pengusulan yang sama.

Pencairan BSM melalui bank mempunyai kelebihan tetapi tidak selalu didukung mekanisme kerjasama yang mempermudah siswa penerima. Akibatnya, (i) terdapat penerima yang kesulitan melakukan pencairan karena jauhnya tempat pelayanan; (ii) persyaratan administrasi tidak selalu dapat dipenuhi sehingga ada siswa yang belum dapat mencairkan BSM; (iii) bank mitra, selain Bank Sumut, mengharuskan siswa menyetor saldo Rp10.000–Rp50.000 agar rekening tetap aktif; (iv) sebagian bank tidak mentolerir kekurangsesuaian nama pada dokumen dan data di bank; dan (v) umumnya bank memiliki kantor cabang/unit pelayanan terbatas sehingga menyebabkan antrian pencairan panjang dan terlambatnya penyelesaian jadwal pencairan.

Penggunaan KPS telah berdampak pada peningkatan sasaran penerima dan akses siswa terhadap BSM. Namun, keterbatasan waktu dan masalah sosialisasi menyebabkan (i) semua kabupaten/kota pemantauan tidak dapat memenuhi kuota sasaran, (ii) tidak semua sekolah mempunyai jumlah penerima lebih banyak dari pada sebelum menggunakan KPS, (iii) umumnya sekolah, telah memprioritaskan kepemilikan KPS dalam pengusulan siswa penerima namun belum semua siswa dari ruta pemilik KPS dapat mengakses BSM, dan (vi) siswa miskin dari ruta non-penerima KPS dapat mengakses BSM namun jumlahnya sangat terbatas.

Penggunaan KPS seharusnya dapat lebih menjamin ketepatan sasaran karena umumnya siswa dari ruta penerima KPS adalah siswa miskin dan siswa miskin dari ruta non-penerima KPS tetap dapat diusulkan menjadi penerima BSM. Namun, hal tersebut terkendala waktu dan masalah sosialisasi.

Penggunaan KPS dalam Raskin

Tingkat pemahaman aparat kabupaten/kota hingga desa/kelurahan tentang penggunaan KPS untuk Raskin cukup baik. Mereka mendapatkan sosialisasi melalui poster dan surat edaran. Di tingkat masyarakat hanya sebagian kecil yang memahami hal tersebut. Meskipun ruta penerima KPS mendapat brosur namun banyak yang tidak membacanya atau tidak memahami bahwa yang dimaksud KPS adalah kartu yang mereka gunakan untuk pencairan BLSM. Bahkan masih ada masyarakat yang tidak mengetahui istilah Raskin karena biasa menyebutnya sebagai “beras murah” atau istilah lokal lainnya.

Dalam mengubah penetapan sasaran program bahwa hanya pemilik KPS yang berhak mengakses Raskin, pemerintah tidak secara tegas menyediakan regulasi yang dapat mengikat semua pihak. Upaya perubahan tersebut juga tidak didukung oleh sosialisasi yang matang. Sementara itu, aparat menilai bahwa penerima KPS tidak sepenuhnya akurat karena masih banyak ruta miskin yang tidak memperoleh KPS.

Tanpa adanya dukungan regulasi, sosialisasi, dan data akurat, pelaksana di lapangan umumnya tidak berani menanggung kemungkinan buruk akibat melakukan perubahan pola pembagian

Raskin. Di wilayah pemantauan hanya aparat di satu kelurahan Kota Semarang yang berani menerapkan penggunaan KPS secara penuh untuk mengakses Raskin. Karenanya, keberadaan KPS tidak berpengaruh nyata terhadap peningkatan ketepatan penerima Raskin. Pola pembagian Raskin umumnya masih menggunakan pola lama yakni (i) dibagi rata, (ii) digilir, (iii) menggunakan data penerima Raskin 2012, dan (iv) menggunakan daftar ruta miskin desa.

Di sebagian kecil wilayah pemantauan, meskipun Raskin dibagi rata atau digilir, ruta pemilik KPS mendapat prioritas. Mereka menerima jatah lebih banyak dibandingkan ruta non-penerima KPS, pasti menerima jatah setiap ada distribusi, atau menjadi penerima penuh dari tambahan kuota kompensasi kenaikan harga BBM. Di sebagian besar wilayah lainnya pembagian Raskin tidak mempertimbangkan kepemilikan KPS.

Di satu kelurahan pemantauan Kota Sibolga, kepemilikan KPS justru telah menghilangkan akses terhadap Raskin. Kepala lingkungan setempat mengalihkan hak Raskin dari ruta pemilik KPS kepada ruta non-penerima KPS karena ruta pemilik KPS dinilai telah mengalami peningkatan ekonomi dan telah mendapatkan BLSM.

Kesimpulan

Pelaksanaan BLSM berjalan dengan baik dan tidak menimbulkan gejolak sosial yang berarti. Ketepatan sasaran cukup tinggi dilihat dari rendahnya *inclusion error*, namun tingkat *exclusion error* masih cukup tinggi. Hal tersebut antara lain karena pemerintah tidak melakukan verifikasi data sasaran dan tidak signifikannya perbedaan kondisi kesejahteraan masyarakat terbawah. Disain program yang memungkinkan dilakukannya penggantian penerima melalui musyawarah tingkat desa/kelurahan umumnya tidak dilakukan. Jika ada penggantian untuk KPS retur, cenderung dilakukan melalui penunjukan aparat.

Program BSM sudah menggunakan KPS namun masih terdapat siswa dari ruta pemilik KPS yang belum menjadi penerima BSM, terutama karena terbatasnya sosialisasi. Pada Program Raskin, umumnya pelaksana lokal belum menggunakan KPS karena alasan menghindari kemungkinan munculnya gejolak sosial.

Rekomendasi

1. Data ruta harus diverifikasi menjelang digunakan sebagai basis data sasaran suatu program supaya dapat mengakomodasi kemungkinan perubahan kondisi kesejahteraan masyarakat selama jeda waktu antara kegiatan pendataan hingga data digunakan. Verifikasi melalui musdes/muskel memerlukan pendampingan yang kuat.
2. Penetapan ruta penerima KPS harus di tingkat pusat untuk meminimalisasi kemungkinan kolusi aparat dan konflik masyarakat atau protes yang berujung tindakan anarkis.
3. Harus ada legitimasi kuat bahwa musdes/muskel berhak menahan/menarik KPS yang penerimanya tidak layak dan ruta terkait yang menolak akan terkena sanksi.
4. Harus ada penegasan kepada semua pihak terkait bahwa KPS retur harus dikembalikan ke pemerintah pusat dan pengantiannya harus berdasarkan hasil musdes/muskel atau oleh pusat berdasarkan BDT.

5. Harus ada jaminan dari pemerintah pusat bahwa KPS retur akan diganti sesuai dengan jumlah KPS retur dan ruta pengganti dapat menerima KPS pengganti sebelum pelaksanaan program berakhir serta dapat menerima manfaat program secara penuh.
6. Pelaksanaan program apapun yang melibatkan pelaksana dan sasaran secara masif, seperti BLSM, membutuhkan perencanaan matang. Di dalamnya termasuk disain konsep program yang terperinci, petunjuk operasional yang lengkap dan dapat dipahami dengan tepat oleh semua pihak yang terlibat, serta waktu persiapan yang cukup.
7. Sosialisasi harus dilakukan sebelum program dimulai dan menetapkan penanggungjawab sosialisasi di setiap tingkat pemerintahan secara jelas, tegas, dan formal. Sosialisasi dilakukan secara cepat melalui berbagai media sehingga lebih menjamin sampainya informasi kepada semua pemangku kepentingan termasuk masyarakat.
8. Informasi yang disampaikan harus menyeluruh tetapi padat dan ringkas, menggunakan istilah yang mudah dipahami masyarakat awam, serta meminimalisasi kemungkinan terjadinya gejolak sosial di tingkat masyarakat.
9. Penyesuaian program yang sedang berjalan, seperti BSM dan Raskin, terhadap penggunaan KPS harus sudah dirancang secara matang sebelum pelaksanaan.
10. Harus ada sosialisasi khusus kepada sekolah dan masyarakat yang menegaskan bahwa semua siswa yang berasal dari ruta pemilik KPS berhak mendapatkan BSM.
11. Untuk menjamin siswa yang berasal dari ruta pemilik KPS mendapatkan dana BSM secara penuh, harus ada kesepakatan khusus antara instansi pelaksana program dan bank mitra, dengan tetap menjunjung prinsip transparansi dan akuntabilitas.
12. Harus ada ketegasan pemerintah daerah yang menjamin bahwa Raskin hanya untuk penerima KPS, misalnya melalui instruksi bupati/walikota kepada semua kepala desa/lurah.
13. Harus ada sosialisasi optimal kepada aparat lokal dan masyarakat untuk menjamin ruta pemilik KPS menerima Raskin sesuai ketentuan jatah, kualitas, dan harga.

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pemerintah Indonesia mengurangi subsidi bahan bakar minyak (BBM) dengan jalan menaikkan harga premium dan solar dari Rp4.500 per liter masing-masing menjadi Rp6.500 dan Rp5.500 per liter pada 22 Juni 2013. Di satu sisi kebijakan ini bertujuan menyehatkan kondisi perekonomian, di sisi lain dapat memicu inflasi yang menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat, khususnya kelompok miskin dan rentan. Untuk mengurangi dampak negatif tersebut, Pemerintah meluncurkan Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S) dan Program Kompensasi Khusus.

P4S meliputi Bantuan Siswa Miskin (BSM), Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah (Raskin), dan Program Keluarga Harapan (PKH). Program Kompensasi Khusus meliputi Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) dan Program Percepatan dan Perluasan Pembangunan Infrastruktur yang terdiri atas pembangunan infrastruktur permukiman, air bersih, dan sumber daya air (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi BBM, 2013). Dari semua program tersebut, BLSM, BSM, dan Raskin menysasar rumah tangga (ruta) miskin dan rentan miskin, sedangkan PKH menysasar keluarga sangat miskin yang memenuhi persyaratan tertentu.

BLSM menysasar 15,5 juta ruta yang terdapat pada Basis Data Terpadu (BDT). Jumlah ruta tersebut merupakan 25% ruta Indonesia dengan tingkat kesejahteraan terendah hasil pendataan BPS melalui Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011. Untuk mengakses BLSM, ruta sasaran mendapatkan Kartu Perlindungan Sosial (KPS) yang merupakan penanda ruta miskin dan rentan miskin yang berhak mendapatkan BLSM. Selain untuk BLSM, KPS juga digunakan untuk mengakses dua Program P4S, yaitu BSM dan Raskin.

BLSM merupakan program bantuan tunai tanpa syarat yang waktu pelaksanaannya terbatas. Program dengan anggaran Rp9,32 triliun ini serupa dengan program Bantuan Langsung Tunai (BLT) 2005 dan BLT 2008 yang juga diluncurkan pemerintah dalam rangka kompensasi kenaikan harga BBM. BLSM bertujuan membantu mempertahankan daya beli ruta miskin dan rentan ketika terjadi kenaikan harga berbagai komoditas akibat penyesuaian harga BBM. Ruta sasaran BLSM menerima bantuan tunai Rp150.000 per bulan selama empat bulan. Penyaluran bantuan berlangsung dalam dua tahap, yaitu Juni/Juli 2013 untuk pembayaran dua bulan pertama dan September/Okttober 2013 untuk pembayaran dua bulan berikutnya. Penyaluran dana BLSM menjadi tanggung jawab PT Pos Indonesia yang juga bertanggungjawab dalam mendistribusikan KPS (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi BBM, 2013).

BSM dan Raskin merupakan program perlindungan sosial yang sudah berlangsung sejak beberapa tahun lalu dan termasuk dalam klaster pertama program penanggulangan kemiskinan. BSM merupakan bantuan tunai untuk siswa miskin tingkat SD/MI hingga SMA/SMK/MA yang disalurkan setiap semester dengan besar bantuan bervariasi menurut jenjang pendidikan. Sementara itu, Raskin merupakan bantuan beras bersubsidi sebanyak 15 kg per ruta per bulan dengan harga tebus di titik distribusi Rp1.600 per kg. Pada 2013, dengan adanya program kompensasi subsidi BBM, setiap siswa penerima BSM mendapat tambahan manfaat Rp200.000, sedangkan ruta penerima Raskin mendapat tambahan distribusi selama tiga bulan yang disalurkan pada Juni, Juli, dan September 2013. Pada ketiga bulan tersebut ruta penerima Raskin mendapatkan dua kali distribusi per bulan, yakni Raskin reguler dan Raskin tambahan, sehingga ruta mendapatkan jatah beras sebanyak 30 kg per bulan.

Berdasarkan berbagai studi dan pemantauan, program perlindungan sosial selalu menghadapi berbagai permasalahan dalam pelaksanaannya. Kajian terhadap permasalahan tersebut dan pengalaman upaya mengatasinya akan menghasilkan hal-hal yang bisa digunakan untuk memperbaiki pelaksanaan program yang sedang berjalan atau pembelajaran bagi program lainnya. Oleh karena itu, setiap pelaksanaan program bantuan sosial perlu diiringi dengan pemantauan dan evaluasi untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan program.

Dalam rangka mendapatkan gambaran awal dan cepat tentang pelaksanaan BLSM, pada Juli–Agustus 2013 Lembaga Penelitian SMERU bekerja sama dengan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) telah melaksanakan pemantauan terhadap pelaksanaan BLSM penyaluran tahap I di empat kecamatan yang terdapat di Jakarta Utara, Kabupaten Karawang, Kota Bandung, dan Kabupaten Tangerang. Untuk menindaklanjuti kegiatan pemantauan tersebut agar memperoleh gambaran pelaksanaan BLSM di wilayah yang lebih luas dan untuk mengetahui praktik penggunaan KPS dalam pelaksanaan Program BSM dan Raskin, Lembaga Penelitian SMERU bekerja sama kembali dengan TNP2K melakukan pemantauan di 10 kabupaten/kota yang tersebar di lima provinsi.

1.2 Tujuan Pemantauan

Secara umum pemantauan ini bertujuan menyediakan informasi tentang praktik penggunaan KPS dan pelaksanaan BLSM bagi para pengambil kebijakan dan pemangku kepentingan lainnya. Hasil pemantauan ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi perbaikan pelaksanaan program yang sedang berjalan dan perencanaan program sejenis di masa mendatang.

Secara khusus, pemantauan ini bertujuan menjawab beberapa pertanyaan berikut.

1. Bagaimana KPS didistribusikan dan bagaimana penetapan sasaran dan tingkat ketepatannya?
2. Apakah ada penggantian penerima KPS? Bagaimana mekanisme penggantian dan apa kriteria yang digunakan untuk menentukan penerima KPS pengganti?
3. Bagaimana pelaksanaan BLSM 2013 terkait sosialisasi, pencairan dana, dan permasalahan yang muncul serta penanganannya?
4. Secara umum, bagaimana pelaksanaan BLSM 2013 dibandingkan dengan pelaksanaan BLT 2005 dan BLT 2008?
5. Bagaimana pemahaman pelaksana program, aparat, ruta penerima, dan ruta non-penerima tentang manfaat KPS?
6. Sejauh mana Program BSM dan Raskin menyatukan penggunaan KPS ke dalam mekanisme kerja masing-masing program, dan apa kendala yang dihadapi?
7. Apa dampak penggunaan KPS dalam pelaksanaan BSM dan Raskin terhadap ketepatan sasaran dan akses pemilik KPS untuk menjadi penerima manfaat masing-masing program?

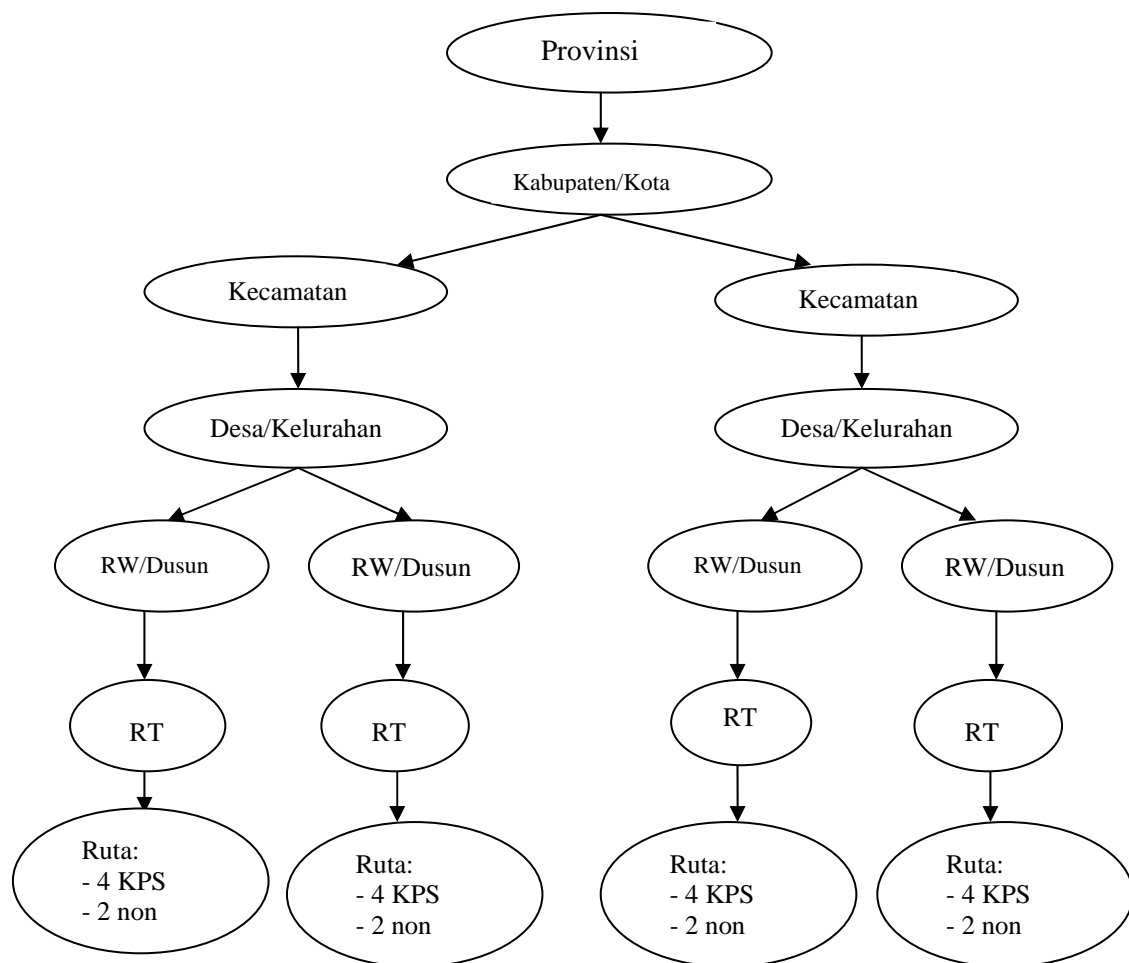
1.3 Metode Pemantauan

Pemantauan ini menggunakan pendekatan kualitatif. Wilayah pemantauan tidak merepresentasikan Indonesia tetapi pemilihannya dilakukan secara purposif atas dasar kriteria tertentu, antara lain keterwakilan geografis. Pengumpulan informasi dilakukan melalui studi

literatur, wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara semi terstruktur, dan melalui diskusi kelompok terpumpun (*Focus Group Discussions/FGD*).

1.3.1 Wilayah Pemantauan

Pemantauan berlangsung di lima provinsi yang dipilih berdasarkan keterwakilan geografis—Sumatera-Kalimantan, Jawa, Sulawesi-Maluku-Papua, dan Bali-Nusa Tenggara. Pemilihan provinsi pemantauan juga mempertimbangkan lokasi penelitian SMERU pada studi BLT 2005 dan studi BLT 2008 supaya tersedia informasi pembandingan tentang pelaksanaan program sejenis. Berdasarkan kriteria tersebut, pemantauan dilaksanakan di Provinsi Sumatera Utara, Jawa Barat, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan. Dari kelima provinsi tersebut hanya Sulawesi Selatan yang bukan merupakan lokasi SMERU untuk studi BLT. Di setiap provinsi dipilih satu kabupaten dan satu kota untuk mendapatkan keterwakilan wilayah perdesaan (kabupaten) dan perkotaan (kota). Pemilihan kabupaten mempertimbangkan lokasi penelitian SMERU pada studi BLT 2005 dan studi BLT 2008. Pemilihan kota mempertimbangkan kedekatan lokasi dengan kabupaten terpilih agar mempermudah pelaksanaan pemantauan. Sebagian besar kota yang terpilih merupakan lokasi studi SMERU tentang pelaksanaan PPLS 2011. Khusus di Provinsi Sulawesi Selatan dipilih kota terbesar di provinsi tersebut dan kabupaten yang memiliki praktik pelibatan masyarakat yang baik dalam perencanaan pembangunan. Hal tersebut dimaksudkan agar dapat memperoleh informasi yang beragam dan dapat menemukan praktik musyawarah desa/kelurahan (musdes/muskel) yang melibatkan masyarakat.



Gambar 1. Cakupan wilayah pemantauan di setiap provinsi

Di setiap kabupaten/kota dipilih dua kecamatan yang merupakan lokasi studi SMERU sebelumnya dan jarak antarkecamatan relatif berjauhan agar mendapatkan gambaran pelaksanaan program yang lebih bervariasi. Khusus di Sulawesi Selatan, pemilihan kecamatan juga mempertimbangkan banyaknya KPS retur. Di setiap kecamatan dipilih satu desa/kelurahan yang merupakan lokasi studi SMERU sebelumnya dan mempunyai kasus tertentu dalam pelaksanaan BLSM. Selanjutnya, di setiap desa/kelurahan dipilih dua RW/dusun/lingkungan yang letaknya agak berjauhan, mempunyai jumlah ruta penerima KPS terbanyak, dan terdapat KPS retur. Di setiap RW/dusun/lingkungan dipilih satu RT yang mempunyai jumlah ruta penerima KPS terbanyak dan terdapat KPS retur. Secara keseluruhan, pemantauan ini meliputi 5 provinsi, 10 kabupaten/kota, 20 kecamatan, 20 desa, 40 dusun/RW, dan 40 RT. Wilayah pemantauan yang terpilih disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Wilayah Pemantauan

Provinsi	Kabupaten/ Kota	Kecamatan	Desa/ Kelurahan
Sumatera Utara	Kab. Tapanuli Tengah	Sorkam	Desa-1
		Sibabangun	Desa-2
	Kota Sibolga	Sibolga Kota	Kel-3
		Sibolga Selatan	Kel-4
Jawa Barat	Kab. Cianjur	Cibeber	Desa-5
		Cugenang	Desa-6
	Kota Sukabumi	Cikole	Kel-7
		Warudoyong	Kel-8
Jawa Tengah	Kab. Demak	Karang Tengah	Desa-9
		Wedung	Desa-10
	Kota Semarang	Semarang Utara	Kel-11
		Semarang Barat	Kel-12
Nusa Tenggara Barat	Kab. Bima	Wera	Desa-13
		Monta	Desa-14
	Kota Bima	Mpunda	Kel-15
		Rasanae Barat	Kel-16
Sulawesi Selatan	Kab. Barru	Pujananting	Desa-17
		Barru	Desa-18
	Kota Makassar	Rappocini	Kel-19
		Makassar	Kel-20

Keterangan: Yang dicetak miring merupakan wilayah studi SMERU tentang BLT 2005 dan BLT 2008

1.3.2 Pengumpulan Informasi

Pengumpulan informasi dilakukan melalui studi literatur, wawancara mendalam, dan FGD. Studi literatur dilakukan terhadap hasil penelitian sebelumnya, pedoman program BLSM, BSM, dan Raskin. Wawancara mendalam dilakukan dengan pemangku kepentingan di tingkat pusat, kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan, dan masyarakat. Di tingkat pusat dilakukan wawancara dengan lembaga penanggungjawab atau pelaksana program terkait, meliputi Kementerian Sosial, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan (Kemendikbud), Kementerian Agama (Kemenag), dan TNP2K. Di tingkat kabupaten/kota dilakukan wawancara dengan aparat pemerintah daerah atau bappeda, dinas sosial, dinas pendidikan, kantor kemenag, kantor pos, subdivre-Bulog, dan perbankan. Di tingkat kecamatan wawancara mendalam dilakukan dengan camat, aparat kantor kecamatan yang menangani program terkait,

tenaga kesejahteraan sosial kecamatan (TKSK)-dinas sosial, dan kepala sekolah. Sekolah yang dipilih minimal berjumlah tiga di setiap kecamatan, mewakili tingkat SD/MI-SMP/MTs-SMA/SMK/MA, status negeri-swasta, dan madrasah-umum. Di tingkat desa/kelurahan dilakukan wawancara dengan aparat desa/kelurahan, ketua RW/dusun/lingkungan, ketua RT, dan tokoh masyarakat.

Di tingkat masyarakat dilakukan wawancara dengan ruta penerima KPS, termasuk jika ada ruta penerima pengganti dan ruta kategori *inclusion error*. Selain itu, dilakukan juga wawancara dengan ruta bukan penerima KPS, termasuk jika ada ruta yang batal menerima KPS karena diganti dan ruta kategori *exclusion error*. Informan ruta di setiap RT berjumlah enam yang terdiri dari empat ruta penerima KPS dan dua ruta non-penerima KPS. Pemilihan informan ruta penerima KPS dilakukan secara purposif dengan mempertimbangkan perbedaan tingkat kesejahteraan (sangat miskin, miskin, dan menengah/kaya), perbedaan kepala keluarga (dikepalai laki-laki dan perempuan, dan keberadaan anak sekolah. Pemilihan informan ruta non-penerima KPS juga dilakukan secara purposif, yaitu ruta paling miskin yang tidak menjadi penerima KPS dan ruta yang batal menerima KPS karena diganti. Secara total pemantauan ini mewawancarai 240 ruta yang terdiri atas 160 ruta penerima KPS dan 80 ruta non-penerima KPS.

FGD dilakukan di tingkat dusun/RW/lingkungan/RT terutama untuk menggali informasi tentang ketepatan sasaran penerima KPS di lingkungan peserta FGD. Pesertanya berjumlah 10–15 orang yang terdiri dari tokoh masyarakat formal dan informal, tokoh perempuan, serta masyarakat (sangat miskin, miskin, dan menengah/kaya). FGD tersebut juga mensyaratkan keterwakilan perempuan dan keterwakilan spasial (domisili). Dalam FGD tersebut peserta diminta untuk: (i) membuat klasifikasi kesejahteraan ruta beserta ciri-cirinya di lingkungan tersebut, (ii) membuat daftar nama ruta yang termasuk dalam dua klasifikasi kesejahteraan terendah, (iii) menandai ruta penerima KPS dari daftar yang telah dibuat, dan (iv) menyebutkan nama ruta penerima KPS yang tidak termasuk dalam dua klasifikasi kesejahteraan terendah.

1.3.3 Anggota Tim Pemantau dan Jadwal Pemantauan

Tim peneliti yang terlibat dalam pemantauan ini berjumlah 10 orang, yaitu Hastuti, Bambang Sulaksono, Sulton Mawardi, Akhmadi, Rahmitha, Valentina Y.D. Utari, Dyan Widhyaningsih, Dinar Dwi Prasetyo, Kartawijaya, dan Imam Zamroni. Mereka dibagi menjadi lima tim yang masing-masing bertanggung jawab untuk melakukan pemantauan di dua kabupaten/kota.

Kegiatan pemantauan berlangsung pada Januari-Mei 2014. Kunjungan lapangan dilakukan pada Februari–Maret 2014 selama sekitar 11 hari untuk setiap kabupaten/kota. *Output* yang diharapkan adalah berupa temuan awal dan rekomendasi serta laporan lengkap.

1.3.4 Sistematika Penulisan

Laporan ini merupakan hasil pemantauan terhadap penggunaan KPS dan pelaksanaan BLSM di wilayah pemantauan. Temuan pemantauan tidak merepresentasikan penggunaan KPS dan pelaksanaan BLSM di tingkat nasional, tetapi dapat menjadi salah satu sumber informasi tentang gambaran penggunaan KPS dan pelaksanaan BLSM yang mungkin terjadi juga di luar wilayah pemantauan. Laporan ini dibagi dalam lima bagian yang terdiri atas pendahuluan, pembagian KPS dan penetapan sasaran, pelaksanaan BLSM, penggunaan KPS pada program lain, serta kesimpulan dan rekomendasi

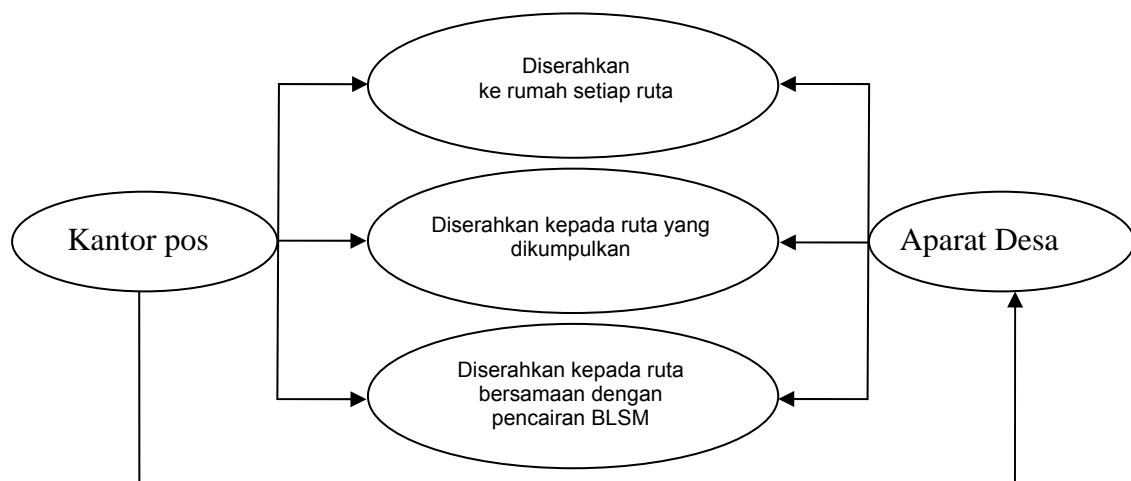
II. PEMBAGIAN KPS DAN PENETAPAN SASARAN

Data ruta sasaran penerima KPS yang sekaligus menjadi sasaran penerima BLSM berasal dari Basis Data Terpadu (BDT) untuk Program Perlindungan Sosial yang diolah dan dikelola oleh TNP2K. BDT berisi 40% data penduduk Indonesia dengan tingkat kesejahteraan terendah atau sekitar 24,5 juta ruta (TNP2K, 2014). Sumber BDT adalah Pendataan Program Perlindungan Sosial pada Juli - Desember 2011 (PPLS 2011) yang menyasar ruta dengan tingkat kesejahteraan terbawah dan dilaksanakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS)¹ (Hastuti *et al.*, 2012). Pemerintah pusat menetapkan bahwa tidak seluruh ruta yang didata menjadi penerima KPS/BLSM. Jumlah ruta yang menerima KPS/BLSM hanya 15,5 juta ruta atau meliputi 25% ruta dengan kesejahteraan terendah. Pemerintah menganggap *cut off* tersebut sudah mencukupi karena jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan pada bulan September 2012 berdasarkan data BPS adalah 11,66% (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, 2013: 46).

2.1 Pembagian KPS

PT. Pos Indonesia menjadi penanggungjawab pendistribusian KPS kepada masing-masing ruta sasaran tanpa mengenakan biaya apapun. Dalam menjalankan tugas tersebut petugas kantor pos didampingi oleh aparat desa/kelurahan setempat (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, 2013). Pada pelaksanaannya, ruta menerima KPS secara gratis namun mekanisme pembagian KPS berbeda antarwilayah pemantauan, bahkan antardesa/kelurahan di kabupaten/kota yang sama. Kantor pos tidak selalu menyerahkan KPS kepada ruta sasaran secara langsung dan tidak selalu didampingi oleh aparat desa/kelurahan.

Secara umum mekanisme pembagian KPS menggunakan dua pola yang berbeda, yaitu: (i) petugas kantor pos menyerahkan KPS ke ruta sasaran secara langsung dan (ii) petugas kantor pos menyerahkan KPS ke ruta sasaran melalui aparat desa/kelurahan setempat (Gambar 2).



Gambar 2. Alur pembagian KPS di wilayah pemantauan

¹Pencacahan di tingkat desa/kelurahan tersebut dilakukan oleh penduduk setempat—dengan profesi yang beragam, yakni aparat desa/kelurahan, kader puskesmas/PKK, ibu rumah tangga, petani, pegawai honorer—yang menjadi mitra BPS (Hastuti *et al.*, 2012).

Pada pola pembagian pertama, petugas kantor pos membagikan KPS kepada ruta sasaran melalui beberapa cara:

- a) Petugas kantor pos membagikan KPS ke rumah masing-masing ruta sasaran secara mandiri tanpa didampingi aparat setempat. Cara pembagian ini tidak berbeda dengan pola petugas kantor pos dalam menyampaikan kiriman surat atau paket.
- b) Petugas kantor pos membagikan KPS kepada ruta sasaran yang dikumpulkan di satu tempat, biasanya di kantor desa/kelurahan, dengan didampingi dan difasilitasi oleh aparat desa/kelurahan. Sebelum pembagian, kantor pos memberikan daftar penerima KPS kepada aparat desa/kelurahan dan meminta mereka untuk menginformasikan kepada ruta tercantum tentang waktu pengambilan KPS.
- c) Petugas kantor pos membagikan KPS kepada ruta sasaran pada saat pencairan BLSM. Sebelum jadwal pencairan, petugas kantor pos meminta aparat desa/kelurahan menyampaikan informasi lisan atau surat panggilan kepada ruta sasaran tentang waktu, tempat, dan persyaratan pencairan. Pembagian KPS bersamaan dengan pencairan BLSM ini umumnya dilakukan untuk menyiasati terbatasnya waktu pembagian KPS, luasnya wilayah kerja kantor pos, dan jauhnya wilayah sasaran dari lokasi kantor pos.

Pembagian KPS dengan pola kedua juga dilakukan melalui beberapa cara, yakni (i) petugas kantor pos menyampaikan KPS kepada aparat desa/kelurahan di kantor desa/kelurahan, (ii) petugas kantor pos menyampaikan KPS ke masing-masing ketua RT tanpa melalui kantor desa/kelurahan, dan (iii) petugas kantor pos meminta aparat desa/kelurahan untuk mengambil KPS di kantor pos. Selanjutnya, aparat desa/kelurahan atau ketua RT menyerahkan KPS kepada ruta sasaran melalui beberapa cara yang hampir sama dengan cara petugas kantor pos menyampaikan KPS kepada ruta, yakni:

- a) Aparat desa/kelurahan membagikan KPS kepada ruta sasaran secara berjenjang. Pihak desa/kelurahan menyerahkan KPS kepada ketua RW, kemudian ketua RW menyerahkan ke ketua RT dan ketua RT membagikan langsung ke ruta sasaran.
- b) Aparat desa/kelurahan membagikan KPS kepada ruta sasaran yang datang ke kantor desa/kelurahan. Ruta sasaran umumnya mendapat informasi tentang pengambilan KPS dari aparat atau tetangganya, tetapi ada juga yang datang tanpa pemberitahuan karena pembagian KPS dilakukan bersamaan dengan penyaluran Raskin.
- c) Aparat desa/kelurahan membagikan KPS kepada ruta sasaran pada saat pencairan BLSM. Sebelum pencairan, aparat desa/kelurahan memberitahukan kepada ruta sasaran agar datang ke kantor pos sesuai jadwal pencairan. Setelah mereka tiba di kantor pos, aparat desa/kelurahan membagikan KPS kepada ruta dan ruta langsung menggunakannya untuk mencairkan BLSM.

Pada sedikit kasus, petugas kantor pos yang mengirimkan KPS ke rumah ruta tidak selalu berhasil menyampaikannya kepada seluruh ruta sasaran karena ruta yang bersangkutan sedang tidak di rumah. Untuk itu biasanya petugas kantor pos menitipkan KPS tersebut kepada aparat desa/kelurahan, tetangga dari ruta yang dimaksud, atau ruta penerima KPS lain.

Secara terperinci, pembagian KPS di masing-masing desa/kelurahan pemantauan dapat dilihat pada Tabel 2. Dari tabel tersebut tampak bahwa pembagian KPS secara langsung dari petugas kantor pos kepada ruta cenderung terjadi di wilayah perkotaan. Sementara umumnya di wilayah pedesaan petugas kantor pos menyerahkan KPS melalui aparat setempat.

Faktor yang memengaruhi variasi mekanisme pembagian KPS antara lain perbedaan pemahaman petugas kantor pos, perbedaan kondisi geografis wilayah, dan kebijakan masing-masing kantor pos setelah mempertimbangkan kondisi politik dan sosial kemasyarakatan di wilayah bersangkutan. Kebijakan kantor pos terkait kondisi politik dan sosial umumnya atas dasar masukan dari aparat desa/kelurahan dan aparat kecamatan. Tujuannya adalah agar pembagian KPS tidak menimbulkan gejolak sosial. Seperti terjadi di salah satu desa pemantauan Kabupaten Demak, KPS sempat ditahan aparat desa dan baru dibagikan setelah dilakukan musyawarah untuk melakukan pemotongan dana BLSM yang akan dibagikan kepada ruta non penerima KPS. Hal tersebut dilakukan karena aparat khawatir akan terjadinya gejolak seperti pada pelaksanaan BLT 2005, yaitu masyarakat melakukan protes dan kekerasan kepada petugas pencacah dan keluarganya. Di desa pemantauan Kabupaten Bima, pembagian KPS dilakukan melalui ketua RT yang mendatangi setiap rumah penerima karena dilatarbelakangi oleh terjadinya keributan di desa tetangga saat kantor pos membagikan KPS kepada ruta yang dikumpulkan di tempat tertentu.

Tabel 2. Pembagian KPS di Desa/Kelurahan Pemantauan

Kabupaten/Kota	Desa/ Kelurahan	Cara Mendistribusikan KPS
Kab. Tapanuli Tengah	<i>Desa-1</i>	Petugas kantor pos membagikan kepada ruta yg dikumpulkan di rumah kades
	<i>Desa-2</i>	Kades mengambil KPS di kantor pos untuk dibagikan kepada ruta yg datang ke rumah kades untuk mengambil Raskin
Kota Sibolga	Kel-3	Petugas kantor pos membagikan ke rumah setiap ruta
	Kel-4	Petugas kantor pos membagikan ke rumah setiap ruta
Kab. Cianjur	<i>Desa-5</i>	Petugas kantor pos membagikan di kantor pos saat pencairan BLSM
	<i>Desa-6</i>	Petugas kantor pos membagikan kepada ruta yg dikumpulkan di kantor desa. KPS dari ruta yang tidak datang dititipkan ke ketua RT masing-masing yang diserahkan saat pencairan BLSM
Kota Sukabumi	Kel-7	Petugas kantor pos membagikan di kantor pos pada saat pencairan BLSM
	Kel-8	Petugas kantor pos menyerahkan KPS ke kelurahan untuk dibagikan kepada ruta melalui masing-masing ketua RT.
Kab. Demak	<i>Desa-9</i>	Petugas kantor pos menyerahkan KPS kepada aparat desa untuk dibagikan kepada ruta yang dikumpulkan di rumah kepala dusun
	<i>Desa-10</i>	Petugas kantor pos menyerahkan kepada warga desa yang dia percaya untuk dibagikan secara langsung kepada setiap ruta atau melalui ketua RT.
Kota Semarang	Kel-11	Petugas kantor pos membagikan ke rumah setiap ruta
	Kel-12	Petugas kantor pos membagikan ke rumah setiap ruta
Kab. Bima	<i>Desa-13</i>	Petugas kantor pos membagikan di kantor pos saat pencairan BLSM
	<i>Desa-14</i>	Petugas kantor pos menyerahkan KPS kepada ketua RT/RW untuk dibagikan ke rumah setiap ruta
Kota Bima	Kel-15	Petugas kantor pos membagikan kepada ruta yang dikumpulkan di kelurahan
	Kel-16	Petugas kantor pos membagikan ke rumah setiap ruta
Kab. Barru	<i>Desa-17</i>	Petugas kantor pos membagikan saat pencairan BLSM di loket pencairan yang disediakan di desa.
	<i>Desa-18</i>	Petugas kantor pos menyerahkan KPS ke kepala desa untuk dibagikan kepada ruta di kantor desa. KPS dari ruta yang tidak datang diantarkan oleh kader desa ke rumahnya.
Kota Makassar	Kel-19	Petugas kantor pos menyerahkan KPS ke kelurahan untuk dibagikan ke setiap ruta
	Kel-20	Petugas kantor pos membagikan ke rumah setiap ruta. KPS dari ruta yang tidak ada di tempat dititipkan ke tetangganya atau ke penerima lain

2.2 Ketepatan Sasaran

Ketepatan sasaran merupakan salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan program bantuan sosial, termasuk BLSM. Hasil wawancara mendalam dengan seluruh informan di wilayah pemantauan menunjukkan bahwa secara umum penerima KPS sudah tepat sasaran, yaitu ruta miskin dan sangat miskin.

Sebagian informan menyatakan bahwa semua ruta penerima KPS di tingkat desa/kelurahan, RW/dusun/lingkungan, dan RT lokasi pemantauan adalah ruta miskin dan sangat miskin. Sebagian informan lainnya menyatakan bahwa terdapat ruta penerima yang tidak layak menerima (*inclusion error*) namun jumlahnya sangat sedikit. Ruta yang dinilai tidak layak tersebut umumnya termasuk kelompok menengah ke bawah di desa/kelurahannya. Sebagian besar dari mereka merupakan ruta yang belum lama (1-2 tahun terakhir) meningkat kesejahteraannya, yang sebelumnya termasuk ruta miskin bahkan ada yang sangat miskin. Sebagian dari ruta yang dinilai tidak layak tersebut sebenarnya bukan karena tidak miskin namun karena ada ruta lain yang lebih miskin tetapi tidak menerima. Karenanya, beberapa informan ruta non penerima yang ditemui dan para tetangganya dapat memahami kenapa ruta tersebut bisa menjadi penerima KPS. Namun demikian, dalam jumlah sangat terbatas ditemukan kasus ruta yang sangat tidak layak menerima KPS karena termasuk keluarga menengah ke atas di desanya. Kotak 1 menyajikan beberapa contoh ruta penerima yang dinilai tidak layak oleh para informan.

Kotak 1 **Ruta Penerima yang Dinilai Tidak Layak oleh Informan**

Di satu lingkungan pemantauan Kota Sibolga terdapat penerima yang dinilai kurang layak menerima KPS karena termasuk kelompok menengah. Ruta tersebut bekerja sebagai buruh pelabuhan dengan penghasilan Rp50 ribu – Rp60 ribu per hari. Dua dari enam anaknya bekerja di perusahaan perikanan dengan upah Rp200 ribu per minggu. Rumah keluarga ini termasuk permanen dan cukup besar dibanding rumah para tetangganya.

Di satu RW pemantauan Kota Semarang ada tiga penerima KPS yang dinilai tidak tepat. Salah satunya adalah ketua RT yang memiliki usaha las yang cukup maju. Dia juga memiliki mobil *pick up* untuk mengangkut berbagai pesanan, seperti besi pagar dan tralis.

Di satu RW pemantauan Kota Bima terdapat dua ruta penerima yang dinilai tidak tepat karena kesejahteraannya telah meningkat: (i) Satu ruta menjadi penerima KPS karena sebelumnya merupakan ruta miskin yang tinggal di rumah berdinding bambu. Tiga tahun yang lalu ruta tersebut mulai usaha mengkreditkan peralatan rumah tangga dengan bermodalkan uang hasil arisan. Dari hasil usaha tersebut ditambah dengan hasil kerja kepala ruta sebagai buruh bangunan berupah Rp65.000 per hari, mereka dapat membangun rumah permanen yang mungil dan dapat membeli sepetak sawah. (ii) Ruta lain dapat menjadi penerima KPS karena sebelumnya hanya bekerja sebagai tukang ojek. Sejak dua tahun lalu kepala ruta bekerja di perusahaan multi nasional dan saat ini bergaji di atas Rp4 juta per bulan. Meskipun masih tinggal di rumah orang tuanya, ruta tersebut tidak dianggap miskin lagi.

Di satu RT pemantauan Kabupaten Bima terdapat ruta penerima yang dapat membangun rumah tembok sederhana yang kondisinya lebih baik dari rumah para tetangga yang tergolong miskin. Rumah tersebut belum lama dibangun, hasil kerja kepala ruta menjadi buruh kebun sawit di Kalimantan, selama 7 dan 8 bulan. Dengan kondisi demikian, ruta tersebut dinilai kurang layak menerima KPS meskipun saat ini hanya bekerja sebagai penebang kayu bakar dengan penghasilan tidak pasti, sekitar Rp20 ribu – Rp30 ribu per hari.

Di salah satu RT pemantauan Kota Sukabumi terdapat ruta penerima yang dinilai kurang layak karena kesejahteraannya sudah meningkat. Kepala ruta tersebut bekerja sebagai tukang las di Jakarta dengan penghasilan bersih paling sedikit Rp200.000/minggu. Meski memiliki tujuh anak, ruta tersebut dinilai mampu karena baru saja merenovasi rumah menjadi permanen yang dilengkapi dengan beberapa perabotan baru sehingga terlihat cukup mencolok dibandingkan rumah-rumah lain di sekitarnya.

Di salah satu RW pemantauan Kota Makassar terdapat ruta penerima yang dinilai tidak layak. Ruta tersebut sudah bergelar haji, memiliki mobil, dan memiliki rumah tingkat dua dengan lantai keramik dan lahan parkir yang luas. Kepala ruta bekerja sebagai pemborong bangunan dan empat dari delapan anaknya sudah menikah dan memiliki penghasilan sendiri.

Meskipun informan wawancara mendalam menilai bahwa umumnya pembagian KPS telah menyasar ruta miskin dan sangat miskin, mereka juga menyatakan bahwa masih banyak ruta yang tergolong miskin dan sangat miskin yang tidak menerima KPS (*exclusion error*). Ruta yang masuk kategori ini umumnya adalah orang jompo, janda/duda tua, ruta muda yang baru menikah, atau ruta yang baru pindah. Contoh *exclusion error* yang sangat mencolok terjadi di wilayah pemantauan Kota Semarang, yakni tidak satupun ruta di satu RT mendapatkan KPS. Padahal menurut para informan RT tersebut merupakan kantong kemiskinan karena terdapat banyak ruta miskin dan sangat miskin, rumah dan lingkungannya kumuh, dan menempati tanah secara ilegal. Bahkan di Kota Makassar terdapat satu kelurahan yang seluruh rutanya tidak menerima KPS padahal menurut aparat pemerintah kota merupakan salah satu kantong kemiskinan di kecamatan pemantauan.

Selain melalui wawancara mendalam, ketepatan penerima KPS di wilayah pemantauan juga dinilai melalui pelaksanaan FGD dengan aparat, tokoh, dan masyarakat di tingkat dusun/RW/lingkungan atau RT. Pada 20 FGD yang dilakukan di 20 desa/kelurahan pemantauan tersebut para peserta membagi ruta di wilayahnya ke dalam beberapa kelompok kesejahteraan. Umumnya mereka membagi ruta menjadi empat kelompok, tetapi ada juga yang membagi menjadi tiga atau lima kelompok. Empat kelompok kesejahteraan yang umum dikemukakan adalah (i) ruta sangat miskin, (ii) ruta miskin, (iii) ruta menengah, dan (iv) ruta kaya. Masing-masing kelompok kesejahteraan tersebut mempunyai kriteria tertentu yang bervariasi antarwilayah. Indikator kesejahteraan yang umum digunakan oleh para peserta adalah jenis pekerjaan, kepemilikan harta atau aset, kondisi rumah, jenis konsumsi, tingkat pendidikan, dan akses terhadap layanan kesehatan (uraian mengenai kelompok kesejahteraan berdasarkan berbagai indikator tersebut dapat dilihat pada Lampiran).

Hasil FGD tersebut menunjukkan temuan yang sama dengan hasil wawancara mendalam, yaitu pembagian KPS telah menyasar ruta dari kelompok kesejahteraan terendah atau ruta miskin dan sangat miskin. Ruta penerima dari kelompok menengah tidak ada atau relatif kecil, sedangkan dari kelompok kaya tidak ada sama sekali. Hasil FGD juga menunjukkan masih banyak ruta dari kelompok kesejahteraan terendah yang tidak menjadi penerima. Dalam Tabel 3 terlihat bahwa dari 30 ruta dengan kondisi kesejahteraan terendah terdapat 7 sampai 25 ruta yang tidak menerima KPS.

Di beberapa wilayah pemantauan, jumlah ruta penerima KPS yang dinilai tidak miskin oleh peserta FGD cukup besar, hingga mencapai 11 ruta di tingkat dusun/RW. Jumlah tersebut jauh lebih besar dibanding penilaian informan wawancara mendalam. Hal tersebut terjadi karena penilaian peserta FGD dipengaruhi oleh pemikiran masih banyaknya ruta lebih miskin yang tidak menjadi penerima KPS. Umumnya ruta penerima yang dinilai tidak miskin tersebut berada pada tingkatan terendah dari kelompok menengah di wilayahnya.

Tabel 3. Inclusion dan Exclusion Error Berdasarkan Hasil FGD di Wilayah Pemantauan

Kabupaten/Kota	Desa/ Kelurahan	Cakupan FGD	Inclusion Error ^a	Exclusion Error ^b
Kab. Tapanuli Tengah	Desa-1	Dusun	0	10
	Desa-2	Dusun	0	14
Kota Sibolga	Kel-3	Lingkungan	0	13
	Kel-4	Lingkungan	3	21
Kab. Cianjur	Desa-5	RW	0	14
	Desa-6	RW	0	13
Kota Sukabumi	Kel-7	RT	5	15
	Kel-8	RW	0	7
Kab. Demak	Desa-9	Dusun	2	19
	Desa-10	Dusun	1	21
Kota Semarang	Kel-11	RW	2	16
	Kel-12	RW	5	16
Kab. Bima	Desa-13	Dusun	0	14
	Desa-14	RW	9	13
Kota Bima	Kel-15	RW	11	23
	Kel-16	RW	5	25
Kab. Barru	Desa-17	Dusun	0	8
	Desa-18	Dusun	11	9
Kota Makassar	Kel-19	RW	1	27
	Kel-20	RW	2	20

Keterangan: ^aInclusion error = ruta non-miskin (menengah) yang menjadi penerima BLSM di wilayah cakupan FGD.

^b Exclusion error = ruta miskin (dari 30 ruta termiskin) yang tidak menjadi penerima BLSM.

Saat observasi untuk melihat situasi ruta penerima KPS yang dianggap tidak layak menerima, ditemukan bahwa tidak semua ruta tersebut memiliki kondisi ekonomi yang lebih baik dari ruta penerima KPS lainnya. Umumnya, kondisi ekonomi ruta tersebut hanya sedikit lebih baik dari ruta penerima KPS lain, seperti bisa menyewa lahan sawah; punya penghasilan harian sebagai sopir angkot, ojek, atau tukang dokar; dan punya kios kecil.

Setidaknya ada empat faktor yang menyebabkan terjadinya *exclusion error* dan *inclusion error*. Pertama, PPLS 2011 tidak sepenuhnya akurat. Kedua, tidak ada verifikasi data menjelang penggunaan data sehingga tidak dapat mengantisipasi perubahan kondisi kesejahteraan masyarakat. Rentang waktu dua tahun antara pengambilan data PPLS 2011 dengan penggunaan data pada 2013 memungkinkan terjadinya berbagai dinamika kesejahteraan masyarakat. Ketiga, penetapan penerima KPS mempertimbangkan banyaknya tanggungan sehingga lebih memprioritaskan ruta paling miskin dan miskin yang memiliki tanggungan. Itu sebabnya banyak ruta jompo yang tinggal sendiri, janda/duda tua yang sudah tidak memiliki tanggungan, atau ruta miskin yang pada saat pendataan 2011 belum memiliki anak, tidak menjadi penerima KPS. Keempat, perbedaan kondisi kesejahteraan masyarakat terbawah tidak signifikan.

2.3 Penetapan KPS Retur

KPS retur adalah KPS yang tidak bisa disampaikan atau tidak bisa dikirimkan ke alamat ruta penerima oleh kantor pos. Menurut “Buku Pegangan” dan “Pedoman Pelaksanaan BLSM”, beberapa alasan yang menyebabkan KPS retur adalah ruta pindah alamat, ruta tidak dikenal, ruta menolak menerima KPS, seluruh anggota ruta meninggal, rumah kosong, alamat tidak lengkap, alamat tidak dikenal, dan ruta tercatat lebih dari satu kali. KPS retur tersebut harus dikembalikan kepada kantor pos untuk kemudian diserahkan ke pusat.

Pengembalian KPS dapat juga dilakukan melalui musyawarah desa/kelurahan (musdes/muskel). Dalam hal ini, Pemerintah Pusat mengamanatkan bahwa pelaksanaan musdes/muskel merupakan media untuk memutakhirkan data PPLS 2011. Pemutakhiran dibutuhkan karena terdapat selang waktu dua tahun antara pendataan PPLS 2011 yang menjadi basis data ruta sasaran dan penetapan ruta penerima KPS pada 2013 sehingga memungkinkan terjadinya perubahan kondisi kesejahteraan ruta. Pemutakhiran dilakukan dengan menarik KPS dari ruta yang dinilai tidak layak menerima dan menggantinya dengan ruta yang layak.

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 541/3150/SJ tentang Pelaksanaan Pembagian KPS dan Penanganan Pengaduan Masyarakat mengisyaratkan tentang pengembalian KPS oleh ruta penerima secara sukarela. Instruksi tersebut memerintahkan kepala desa/lurah agar menghimbau ruta penerima yang tidak termasuk dalam kelompok miskin dan rentan untuk mengembalikan KPS yang sudah diterimanya ke posko pengaduan atau ke kantor desa/kelurahan.

Hasil pemantauan ini menunjukkan bahwa di sebagian besar wilayah pemantauan terdapat KPS retur. Kantor pos, baik secara langsung maupun melalui aparat desa/kelurahan, tidak dapat menyampaikan seluruh KPS kepada ruta sasaran terutama karena ruta sasaran sudah pindah alamat ke luar desa/kelurahan atau meninggal. Alasan terakhir biasanya terjadi pada ruta yang hanya terdiri dari satu anggota. Di sedikit desa pemantauan seperti di Kabupaten Barru juga ada sejumlah KPS retur karena alasan ruta tercatat lebih dari satu kali (duplikasi ruta penerima).

Pengembalian KPS melalui proses penarikan tidak ditemukan di seluruh wilayah pemantauan. Tidak ada pemerintah desa/kelurahan yang berani atau bersedia untuk menarik KPS yang sudah dibagikan. Selain khawatir menimbulkan gejolak sosial di masyarakat, sebagian pemerintah desa/kelurahan juga tidak menerima daftar penerima KPS atau hanya menerima/mengetahuinya setelah pencairan tahap pertama. Pada kondisi demikian, meskipun seandainya ada penilaian bahwa ada ruta penerima yang tidak layak, kepala desa/lurah akan kesulitan untuk menarik KPS yang sudah dibagikan dan atau meminta dana BLSM yang sudah dicairkan.

Pengembalian KPS melalui aparat desa/kelurahan yang ditemukan bukan berupa penarikan KPS tetapi berupa penahanan KPS dari ruta yang dinilai tidak layak. Kegiatan tersebut hanya ditemukan di tiga desa/kelurahan pemantauan di Sulawesi Selatan. Di ketiga desa/kelurahan tersebut KPS yang diterimanya dinilai lebih mampu tidak dibagikan oleh aparat desa/kelurahan atau oleh kantor pos atas permintaan aparat desa/kelurahan. Penahanan KPS dapat dilakukan karena KPS dibagikan melalui aparat desa/kelurahan atau sebelum pembagian KPS kantor pos berkoordinasi dengan aparat desa/kelurahan yang kemudian menandai ruta yang dianggap kurang layak. Khusus untuk Kabupaten Barru, penahanan KPS juga dilatarbelakangi oleh adanya instruksi pemerintah kabupaten untuk melakukan pengamanan pembagian KPS dan pelaksanaan BLSM yang disampaikan dalam rapat koordinasi di tingkat

kabupaten dan kecamatan untuk para camat dan kepala desa/lurah. Salah satu upaya pengamanan tersebut diterjemahkan dengan melakukan penyortiran/penahanan KPS dari ruta yang dinilai kurang layak dan memasukkannya sebagai KPS retur.

Penahanan KPS yang diputuskan melalui musdes hanya terjadi di satu desa pemantauan di Kabupaten Barru. Penahanan KPS di desa pemantauan lain di Kabupaten Barru dan di satu kelurahan di Kota Makassar diputuskan oleh aparat desa/kelurahan. Pada penahanan melalui musyawarah, KPS yang ditahan karena alasan ruta penerima tidak layak hanya dua. Sementara itu, pada penahanan oleh aparat tertentu, jumlah KPS yang tidak dibagikan cukup banyak, yakni masing-masing 45, dan 94 KPS atau mencapai 10% dan 21% dari total KPS yang diperoleh desa/kelurahan tersebut. Pada penahanan oleh aparat tersebut ada indikasi kekurangtepatan dalam penggantian ruta. Tim peneliti menemukan ada ruta yang batal mendapat KPS, padahal secara kasat mata termasuk ruta miskin dan kondisinya tidak lebih baik dari ruta yang menggantikan. Penahanan KPS tidak diinformasikan baik kepada ruta yang KPS-nya ditahan maupun kepada masyarakat luas. Bahkan di beberapa wilayah ditemukan ketua RT dan ketua RW/dusun sama sekali tidak mengetahui tentang penahanan KPS. Tertutupnya informasi tersebut dimaksudkan supaya tidak timbul gejolak sosial, namun juga dapat memberi peluang adanya penyimpangan.

Di 16 desa/kelurahan pemantauan lain tidak ada penahanan KPS. Hal tersebut terjadi karena pemerintah desa/kelurahan tidak ingin memancing terjadinya gejolak sosial, seperti yang tercermin dari ungkapan berikut:

Kalau memaksa mengganti KPS yang sudah ada, maka yang di-gruduk adalah aparat desa. (Wawancara, laki-laki, 34 tahun, Kabupaten Demak, 6 Maret 2014)

Salah satu ketua RW di kelurahan pemantauan Kota Sukabumi sempat menahan sepuluh KPS dari ruta yang dinilai tidak layak untuk diberikan kepada ruta yang lebih layak. Akan tetapi, rencana tersebut batal dilanjutkan karena salah satu ruta penerima terdaftar sudah mendapat informasi tentang penerimaan KPS. Akhirnya, ketua RW tersebut membagikan seluruh KPS yang ditahan kepada ruta penerima terdaftar agar tidak menimbulkan persoalan.

Pengembalian KPS oleh ruta secara sukarela karena menganggap dirinya tidak layak menerima tidak ditemukan. Ruta yang sudah diimbau aparat pun tidak bersedia mengembalikan KPS yang sudah diterimanya. Lurah di wilayah pemantauan Kota Bima, misalnya, pernah mengimbau lima ruta yang kondisi ekonominya sudah membaik untuk mengembalikan KPS yang mereka terima supaya pihak kelurahan dapat mengalihkan kartu tersebut kepada ruta lain yang lebih membutuhkan. Namun, imbauan tersebut diabaikan dengan alasan bahwa KPS yang mereka terima sudah menjadi hak dan rejeki mereka, sehingga mereka tidak wajib mengembalikan KPS tersebut. Kejadian seperti itu juga ditemukan di Kabupaten Demak. Pada FGD di Kota Makassar, seorang ketua RW menyatakan bahwa dua ruta penerima yang termasuk kelompok menengah telah mengembalikan KPS setelah diberi pengertian olehnya. Namun ternyata pernyataan tersebut tidak benar dan kedua ruta tersebut tetap mencairkan dana BLSM.

Secara keseluruhan, jumlah KPS retur, termasuk yang berasal dari penahanan aparat desa/kelurahan bervariasi antarwilayah pemantauan. Di tujuh dari 20 desa/kelurahan pemantauan tidak ada KPS retur. Desa/kelurahan pemantauan di Sulawesi Selatan yang melakukan penahanan KPS, mempunyai jumlah KPS retur terbanyak, yaitu mencapai 10,3% hingga 21,2% dari total KPS yang diperoleh desa/kelurahan tersebut.

Tabel 4. Jumlah Total KPS dan KPS Retur di Desa/Kelurahan Pemantauan

Kabupaten/Kota	Desa/ Kelurahan	Jumlah KPS di Desa/Kelurahan			Alasan Retur
		Total KPS	KPS Retur	% KPS Retur	
Kab. Tapanuli Tengah	<i>Desa-1</i>	77	1	1,30	Ruta pindah
	<i>Desa-2</i>	110	3	2,73	Ruta pindah
Kota Sibolga	Kel-3	392	14	3,57	Ruta pindah, meninggal, atau tidak dikenal
	Kel-4	339	0	-	-
Kab. Cianjur	<i>Desa-5</i>	610	9	1,48	Ruta pindah atau meninggal
	<i>Desa-6</i>	442	0	-	-
Kota Sukabumi	Kel-7	609	19	3,12	Ruta pindah atau meninggal.
	Kel-8	1104	50	4,53	Ruta pindah atau meninggal
Kab. Demak	<i>Desa-9</i>	306	0	-	-
	<i>Desa-10</i>	840	0	-	-
Kota Semarang	Kel-11	406	20	4,93	Ruta pindah atau meninggal
	Kel-12	494	0	-	-
Kab. Bima	<i>Desa-13</i>	302	0	-	-
	<i>Desa-14</i>	325	0	-	-
Kota Bima	Kel-15	147	2	1,36	Ruta pindah atau nama/alamat tidak jelas
	Kel-16	125	5	4,00	Ruta pindah atau meninggal
Kab. Barru	Kel-17	471	70	14,86	Ruta pindah, meninggal, atau meningkat kesejahteraannya
	Kel-18	137	29	21,17	Ruta meninggal, pindah, duplikasi nama, atau tidak layak
Kota Makassar	Desa-19	446	94	21,08	Alamat tidak ditemukan atau ruta tidak layak
	Desa-20	488	50	10,25	Ruta pindah, meninggal, atau nama tidak sesuai

Sumber: Data dan hasil wawancara dengan kepala desa/lurah, petugas kantor pos, dan TKSK wilayah pemantauan.

2.3.1 Mekanisme Penggantian

Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 541/3150/SJ tentang Pelaksanaan Pembagian KPS dan Penanganan Pengaduan Masyarakat, Buku Pegangan, dan Pedoman BLSM menyatakan bahwa penggantian penerima KPS retur maupun hasil pengembalian dan pemutakhiran harus melalui proses musdes/muskel. Musdes/muskel dapat dilakukan jika kantor pos telah membuat daftar KPS retur dan menyampaikannya kepada TKSK dan desa/lurah. Pelaksanaan musdes/muskel harus transparan dan partisipatif dengan melibatkan berbagai pihak terkait, setidaknya, aparat desa/kelurahan, perwakilan kelompok masyarakat (tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pemuda), dan perwakilan ruta penerima KPS setiap dusun/RW/lingkungan. Musdes/muskel untuk penggantian penerima KPS retur dilaksanakan bersamaan dengan pemutakhiran penerima KPS. Dengan demikian, musdes/muskel memutuskan penarikan KPS yang penerimanya tidak layak dan penggantian ruta untuk KPS retur, KPS hasil penarikan, dan KPS yang dikembalikan ruta penerima.

Secara teknis dan konseptual, proses musdes/muskel sebenarnya sederhana. Namun, khusus untuk agenda penarikan KPS dari ruta yang dinilai tidak layak serta menetapkan ruta pengganti, pemerintah desa/kelurahan sulit melaksanakannya karena terbentur banyak faktor non-teknis, antara lain sebagai berikut.

- a) **Faktor eksklusivitas hak penerima KPS.** Ruta menerima KPS secara pasif, tidak melalui proses pengajuan diri. Oleh karena itu ketika pemerintah telah memberikan hak itu kepada ruta, secara legal formal ruta bersangkutan tidak mempunyai kewajiban untuk mengembalikannya. Terlebih lagi dalam amplop yang berisi KPS tertera dengan jelas sifat perdata dari KPS tersebut, yakni *“Pribadi dan Rahasia”*. Pemberian hak tersebut juga tidak disertai klausul yang menyatakan, misalnya, jika terdapat kekeliruan pemberian hak maka pemerintah dapat menarik kembali KPS tersebut. Di Kota Bima, sebagai contoh, ada aparat kelurahan pemantauan yang tidak berupaya mengetahui siapa sajaarganya yang mendapatkan KPS. Informan bersangkutan beralasan *“Kalau saya mau tahu siapa saja warga sini yang dapat KPS, saya telah melanggar aturan, kan jelas di amplopnya tertulis pribadi dan rahasia, jadi orang lain gak boleh tahu.”*
- b) **Faktor kekurangtepatan penargetan.** Uraian sebelumnya menyatakan bahwa meskipun secara umum penargetan KPS telah tepat sasaran, tidak berarti penargetan tersebut telah memenuhi kaidah *“the most need covered”*. Artinya, meskipun penerima KPS termasuk kategori miskin dan hampir miskin, masih ada ruta yang lebih miskin yang tidak menerima KPS. Selain itu, tidak semua ruta miskin mendapatkan KPS. Secara visual memang tidak mudah membedakan tingkat kemiskinan ruta penerima KPS dengan tingkat kemiskinan ruta non-penerima KPS. Banyaknya jumlah ruta miskin yang tidak mendapatkan KPS tidak sebanding dengan sedikitnya jumlah KPS retur dan jumlah KPS yang penerimanya dinilai tidak layak.
- c) **Faktor relasi pemerintah pusat dengan pemerintah lokal.** Sebagian aparat pemerintah lokal tidak dilibatkan dalam pembagian KPS dan pelaksanaan BLSM, atau hanya mendapatkan informasi program yang terbatas setelah pencairan BLSM tahap pertama. Karenanya, mereka menyatakan bahwa segala persoalan yang muncul dalam pelaksanaan program seharusnya juga menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Secara eksplisit ada aparat yang menyatakan bahwa pemerintah desa/kelurahan tidak mau sekadar menjadi *“pemadam kebakaran”* terhadap program-program pusat yang dari awal tidak melibatkan mereka. Terdapat kasus kepala desa yang tidak saja menolak melakukan musdes, tetapi juga tidak mau menerima daftar KPS retur karena tidak dilibatkan sejak awal program dijalankan. Terkait dengan ketidakterlibatan aparat dalam pendataan, beberapa informan aparat awalnya menyatakan bahwa mereka merasa dilangkahi dan terkesan ingin dilibatkan. Namun, dalam diskusi lebih lanjut mereka menyatakan lebih memilih untuk tidak dilibatkan supaya tidak disalahkan jika timbul protes dari masyarakat sebagaimana terjadi pada pelaksanaan BLT.

Berdasarkan faktor-faktor tersebut, tidak mengagetkan jika kemudian pemerintah desa/kelurahan berkeberatan melakukan musdes/muskel dalam rangka penggantian KPS retur dan atau pemutakhiran data PPLS 2011. Di beberapa wilayah pemantauan, TSKS sudah menyarankan dan memfasilitasi proses musdes/muskel, tetapi kepala desa/lurah umumnya menolak melakukan musdes/muskel karena takut dipermasalahkan oleh masyarakat. TSKS di Kabupaten Bima pernah mengutarakan kemungkinan penggantian ruta penerima tidak layak kepada lima kepala desa yang datang ke kecamatan, tetapi usulan itu ditolak mentah-mentah oleh kelima kepala desa tersebut. Mereka bahkan menantang TSKS tersebut untuk berani

memberi jaminan dan bertindak sebagai eksekutor yang memutuskan ruta diganti dan ruta pengganti.

Dari 20 desa/kelurahan pemantauan hanya satu desa di Kabupaten Barru yang melakukan musdes untuk menahan KPS yang penerimanya dinilai tidak layak. Musdes tersebut kemudian memilih ruta pengganti untuk KPS yang ditahan dan KPS yang tidak dapat disampaikan karena ruta sudah pindah, meninggal, atau tercatat lebih dari satu kali. Musdes tersebut diikuti oleh 36 orang yang terdiri dari kepala desa, aparat desa, ketua BKD, ketua LKD, tokoh masyarakat, kepala dusun, ketua RT, ketua kelompok tani, PKK, dan kader desa. Latar belakang desa tersebut dapat melakukan musyawarah diperkirakan karena (i) sejak beberapa tahun lalu sudah melakukan musyawarah yang melibatkan masyarakat dalam perencanaan pembangunan, (ii) biasa melakukan peninjauan ketepatan sasaran terhadap setiap program yang masuk, khususnya yang bersasaran individu rumah tangga atau keluarga, (iii) kepemimpinan kepala desa yang selalu melibatkan tokoh dan lembaga masyarakat desa, (iv) kekompakan masyarakat sipil, (v) kuatnya kelembagaan yang dipengaruhi oleh pelaksanaan PNPM Pedesaan, dan (vi) dukungan pemerintah kabupaten dalam penerapan perencanaan yang partisipatoris.

Di beberapa lokasi pemantauan lain, seperti di Kota Bima, TKSK dan aparat mengklaim telah menyelenggarakan musdes/muskel di wilayahnya untuk penggantian KPS retur dan KPS ditahan. Beberapa TKSK bahkan memperlihatkan dokumen berita acara musdes/muskel yang di antaranya ada yang lengkap dengan nama dan tanda tangan peserta musdes/muskel. Namun, hasil penelusuran Tim SMERU menunjukkan bahwa musdes/muskel tersebut tidak pernah terjadi. Beberapa aparat, lembaga desa, dan perwakilan ruta yang dinyatakan mengikuti musdes/muskel tersebut menuturkan bahwa mereka tidak pernah mengikuti kegiatan semacam itu dan bahwa kegiatan tersebut tidak pernah ada. Tampaknya, pembuatan dokumen berita acara musdes/muskel tersebut merupakan upaya untuk memenuhi standar administrasi penggantian KPS retur.

Pengakuan bahwa sudah melakukan musdes/muskel juga dapat terjadi karena ketidaktahuan akan konsep musdes/muskel. Sebagai contoh, seorang TKSK yang menyatakan sudah melakukan musdes/muskel di desa-desa yang menjadi wilayah kerjanya menjelaskan bahwa musdes/muskel tersebut hanya dihadiri kepala desa, ruta pengganti, dan ketua BPD. Mereka berkumpul hanya untuk menandatangani dokumen berita acara tanpa ada musyawarah karena ruta penggantinya sudah ditentukan sebelumnya. Dari semua temuan tersebut dapat disimpulkan bahwa kecuali di satu desa pemantauan di Kabupaten Barru, penggantian KPS retur dan KPS ditahan dilakukan melalui penunjukan langsung oleh kepala desa/lurah dan/atau ketua RW/RT (Tabel 5). Beberapa kutipan berikut mengungkap proses penggantian KPS retur di beberapa wilayah pemantauan:

Kalau musdes saya kira tidak ada ya, tetapi langsung diusulkan saja dari masing-masing lingkungan nanti pak kepala desa yang menentukan. (Wawancara, laki-laki, 54 tahun, Kabupaten Barru, 15 Februari 2014)

Untuk penggantian KPS, saya panggil ketua RT yang wilayahnya terdapat KPS retur, terus saya minta dia mengusulkan ruta yang menurut penilaiannya layak sebagai pengganti....nama-nama itu yang kemudian saya serahkan ke kantor pos. (Wawancara, laki-laki, Kota Sibolga, 6 Maret 2014)

Pos saranin yang pindah diganti sama keluarganya. Tapi saya gak berani menentukan sendiri. Suruh aja RW yang tentukan. (Wawancara, perempuan, Kota Sukabumi, 6 Maret 2014)

Secara umum, seperti juga pada penahanan KPS, penggantian KPS baik melalui musdes/muskel maupun penunjukan langsung tidak diinformasikan secara luas kepada masyarakat. Penggantian penerima KPS umumnya hanya diketahui oleh aparat tertentu dan ruta yang menjadi pengganti. Alasan utamanya adalah untuk menghindari gejolak sosial di tingkat masyarakat karena jumlah ruta miskin lebih banyak dibandingkan jumlah KPS retur.

Menurut ketentuan, KPS retur dan KPS ditahan harus dikembalikan ke pusat melalui jalur kantor pos untuk diganti dengan KPS baru sesuai dengan nama-nama ruta pengganti yang ditetapkan di tingkat desa/kelurahan. Namun, ketentuan tersebut tidak dijalankan di semua wilayah pemantauan. Dari 12 desa/kelurahan yang mempunyai KPS retur, delapan desa/kelurahan mengembalikan KPS retur dan KPS ditahan ke pusat disertai dengan daftar nama ruta pengganti. Empat desa pemantauan lainnya yang terdapat di Tapanuli Tengah dan Kota Bima tidak mengembalikan KPS retur ke pusat. Kepala desa/lurah setempat hanya menyerahkan KPS retur tersebut kepada ruta yang ditunjuk sebagai pengganti untuk mencairkan dana BLSM. Di Kota Bima, penggantian ruta penerima secara lokal dilakukan atas sepengetahuan kantor pos dan TKSK. Sementara itu, di Kabupaten Tapanuli Tengah, penggantian KPS lokal tidak diketahui baik oleh kantor pos maupun oleh TKSK sehingga hanya ada satu dari tiga ruta pengganti KPS retur yang berhasil mencairkan dana BLSM.

Tabel 5. Mekanisme dan Kriteria Penggantian Ruta

Kabupaten/ Kota	Desa/ Kelurahan	Penentuan Ruta Pengganti dan Penggantian KPS	Kriteria Penggantian
Kab. Tapanuli Tengah	Desa-1	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih kades sepengetahuan ketua LPMD dan TKSK. KPS diganti melalui pusat 	Satu RT dengan ruta diganti, miskin, kerja serabutan, penghasilan rendah, dan rumah ngontrak. Ruta terpilih adik kades, bukan ruta termiskin
	Desa-2	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih kades sepengetahuan seorang aparat desa. Diganti secara lokal 	Ruta miskin, buruh tani, penghasilan rendah, jompo, dan penduduk resmi
Kota Sibolga	Kel-3	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih kepala lingkungan dan lurah dan ada berita acara muskel. Diganti secara lokal 	Ruta miskin, banyak tanggungan, janda tua, kerja serabutan/jualan kecil-kecilan, dan rumah kumuh
	Kel-4	-	-
Kab. Cianjur	Desa 5	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih aparat desa. KPS diganti melalui pusat 	Ruta miskin, janda punya tanggungan, buruh serabutan
	Desa 6	-	-
Kota Sukabumi	Kel 7	<ul style="list-style-type: none"> Hasil diskusi masing-masing ketua RT dengan aparat kelurahan dan petugas kantor pos KPS diganti melalui pusat 	Satu RT dengan ruta diganti, miskin terutama jompo, rumah kecil dan tidak permanen, buruh serabutan
	Kel 8	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih masing-masing ketua RT KPS diganti melalui pusat 	Satu RT dengan ruta diganti, miskin terutama jompo, rumah kecil dan tidak permanen, buruh serabutan.
Kab. Demak	Desa 9	-	-
	Desa 10	-	-
Kota Semarang	Kel 11	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih masing-masing ketua RT KPS diganti melalui pusat 	Satu RT dengan ruta diganti, miskin terutama janda/jompo, buruh serabutan, dan rumah tidak layak
	Kel 12	-	-
Kab. Bima	Desa 13	-	-
	Desa 14	-	-
Kota Bima	Kel 15	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih ketua RT, disetujui oleh lurah dan ketua LPM, serta diketahui oleh TKSK Diganti secara lokal 	Satu RT dengan ruta diganti, miskin terutama janda tua, buruh serabutan, rumah gubuk, dan bersaudara dengan ruta diganti.
	Kel 16	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih masing-masing ketua RT atas perintah lurah dan ada berita acara musdes Diganti secara lokal 	Satu RT dengan ruta diganti, miskin, janda/duda tua, rumah tidak layak, kerja serabutan
Kab. Barru	Desa 19	<ul style="list-style-type: none"> Sipilih kepala desa KPS diganti melalui pusat 	Ruta miskin, lebih miskin dari ruta diganti, tidak punya rumah, buruh tani
	Desa 20	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih melalui musdes yang dihadiri 36 orang (dipilih dari data ruta miskin desa) KPS diganti melalui pusat 	Ruta miskin, jompo/cacat/sakit, penghasilan minim, buruh harian, tidak punya sawah
Kota Makassar	Kel 17	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih aparat kelurahan. KPS diganti melalui pusat 	Lebih miskin dari ruta diganti, jompo, dan memenuhi kriteria PMKS. Ruta terpilih kerabat aparat.
	Kel 18	<ul style="list-style-type: none"> Dipilih aparat kelurahan. KPS diganti melalui pusat 	<ul style="list-style-type: none"> Ruta miskin, buruh serabutan, dan rumah tidak permanen atau kumuh. Ruta yang menyampaikan keluhan termasuk yang terpilih.

Alasan penggantian penerima KPS secara lokal umumnya adalah untuk menghindari lamanya proses penggantian KPS dan mempercepat penerimaan dana BLSM. Alasan tersebut masuk akal mengingat ruta pengganti biasanya baru dapat menerima KPS pengganti dan mencairkan dana BLSM bersamaan atau setelah pencairan tahap kedua. Bahkan ada ruta pengganti yang tidak dapat mencairkan dana BLSM karena KPS pengganti telat diterima atau tidak diterima sama sekali. Akan tetapi di sisi lain, tidak dilakukannya penggantian KPS secara formal merugikan ruta pengganti karena mereka kehilangan hak khusus sebagai pemilik KPS yang seharusnya dapat mengakses BSM dan Raskin.

Berdasarkan informasi kepala desa/lurah, kantor pos, dan TKSK, tidak semua KPS retur yang dikembalikan ke pusat mendapat penggantian. Mereka tidak mengetahui alasannya dan merasa sudah melakukan prosedur penggantian yang sama, yaitu mengembalikan KPS retur disertai dengan usulan ruta pengganti dan berita acara musyawarah. Sebagai contoh, di Kabupaten Tapanuli Tengah, satu kantor pos mengembalikan 84 KPS retur tetapi hanya menerima penggantian 45 KPS. Kantor pos lain yang mempunyai 27 KPS retur hanya mendapat penggantian 6 KPS. Di Kabupaten Demak dari 134 KPS retur hanya mendapat penggantian 39 KPS, sementara di Kota Semarang dari 1.346 KPS retur terdapat 164 KPS yang tidak diganti. Di tingkat kelurahan, seperti di salah satu kelurahan di Kota Sibolga, terdapat 14 ruta pengganti yang diajukan oleh lurah tetapi hingga jadwal pencairan selesai hanya 11 ruta yang menerima KPS pengganti.

2.3.2 Kriteria Penggantian

Pada umumnya, dalam melakukan penahanan KPS dan penggantian ruta dari KPS retur dan KPS ditahan, aparat dan pihak terkait menggunakan kriteria kemiskinan tertentu. Kriteria tersebut bervariasi antarwilayah dan umumnya tidak baku. Ruta yang KPS-nya ditahan dinilai memiliki kondisi yang lebih baik dibanding kondisi ruta pengganti, meskipun dalam banyak kasus mereka sama-sama tergolong miskin.

Kriteria yang mengganti itu terutama berdasarkan kemiskinan. Kami mencari yang lebih miskin untuk menggantikannya. (Wawancara, Kepala Desa, Laki-laki, 41 Tahun, Kabupaten Barru, 13 Februari 2014)

Pada penggantian ruta melalui penunjukan langsung, kriteria yang sering digunakan adalah jenis dan status pekerjaan, kondisi dan status rumah, jumlah tanggungan, dan jompo atau tidak. Akan tetapi, kriteria tersebut tidak selalu digunakan secara baku. Para pengambil keputusan di beberapa desa/kelurahan masih memasukkan kriteria tambahan. Contohnya, ruta yang diganti dan ruta pengganti tinggal di RT/RW yang sama. Hal ini tidak sesuai dengan ketentuan yang menyatakan bahwa lokasi penggantian KPS adalah pada tingkat desa/kelurahan, bukan pada tingkat yang lebih rendah maupun lebih tinggi. Kriteria tambahan lain yang sering digunakan adalah ada ikatan kekerabatan antara ruta diganti, khususnya yang meninggal dan pindah, dengan ruta pengganti. Pada beberapa kasus, seperti terjadi di Kabupaten Tapanuli Tengah, ditemukan ruta pengganti yang masih memiliki hubungan saudara dengan kepala desa. Kriteria penggantian yang digunakan di masing-masing desa/kelurahan pemantauan dapat dilihat pada Tabel 5.

TKSK di wilayah pemantauan Kota Makassar menyatakan bahwa agar penggantian KPS menyasar ruta yang tepat, kriteria untuk penentuannya didasarkan pada 14 indikator kemiskinan BPS, sedangkan TKSK di Kota Bima menyatakan didasarkan pada indikator Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS). Dalam praktik, TKSK tersebut hanya memberikan masukan tentang ruta yang termasuk dalam PMKS, utamanya ruta jompo atau

memiliki rumah kurang layak huni yang tidak menjadi penerima KPS, sedangkan penentu pemilihan ruta pengganti tetap aparat desa terkait.

Di desa pemantauan Kabupaten Barru yang melakukan penggantian ruta melalui musdes, kriteria penggantian lebih baku dan jelas. Aparat desa dan pihak terkait melakukan penyortiran KPS berdasarkan data ruta miskin lokal yang disebut data *baruga sayang*.² Penerima KPS yang namanya tidak ada dalam *baruga sayang*, KPS-nya akan ditahan dan diganti. Dari 137 KPS yang diterima, hanya dua (2) KPS yang penerimanya tidak terdaftar dalam *baruga sayang*. Sebanyak 27 KPS lainnya menjadi KPS retur karena ruta tercatat lebih dari satu kali, meninggal, atau pindah. Penentuan 29 ruta pengganti juga menggunakan data yang sama, yaitu dipilih dari ruta yang terdapat pada data *baruga sayang*. Akan tetapi, karena ruta non-penerima KPS yang terdaftar dalam *baruga sayang* berjumlah 60 ruta maka ruta pengganti dipilih yang memiliki kondisi kesejahteraan terendah. Pada dasarnya, ruta pengganti tersebut adalah ruta miskin yang tidak memiliki pekerjaan tetap, tidak memiliki sawah, dan tidak produktif (seperti jompo, cacat atau sakit sehingga tidak bisa bekerja, dan janda tua).

²Data *baruga sayang* merupakan data ruta miskin berdasarkan indikator kemiskinan lokal yang dibuat di tingkat desa. Pendataan *baruga sayang* mengacu pada indikator Bina Keluarga Balita (BKB) karena dinilai detil dan cocok dengan kondisi masyarakat desa tersebut. Data tersebut diperbaharui setiap tahun oleh kader desa. Data tersebut difungsikan sebagai data dasar penerima bantuan atau program perlindungan sosial yang masuk ke desa, termasuk Raskin dan BLSM.

III. PELAKSANAAN BLSM

Pelaksanaan program BLSM melibatkan banyak lembaga. Secara nasional penanggungjawabnya adalah Menteri Sosial (Mensos) dan berada dibawah koordinasi Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat (Menko Kesra). Di daerah, program BLSM memiliki tim koordinasi di setiap tingkatan wilayah³. Secara umum tugas berbagai tim koordinasi tersebut adalah melakukan koordinasi, sinkronisasi, sosialisasi, pemantauan, dan pelaporan program (Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2013).

3.1 Sosialisasi

Dalam program BLSM, peran sosialisasi sangat penting karena program ini melibatkan banyak pemangku kepentingan. Untuk itu, sebelum melaksanakan program BLSM 2013, pemerintah telah melakukan beberapa kegiatan sosialisasi kepada kementerian/lembaga terkait, pemerintah daerah dan masyarakat. Menurut Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi BBM (2013), rancangan sosialisasi tentang BLSM dan KPS dilakukan melalui media berikut:

1. Sosialisasi kepada ruta penerima KPS dikirim langsung ke ruta bersamaaan dengan pengiriman KPS.
2. Sosialisasi kepada aparat pemerintah, termasuk aparat desa/kelurahan diberikan dalam bentuk poster, surat edaran (instruksi) dari Menteri Dalam Negeri, serta surat pengantar dari Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat (Kemenkokesra).
3. Sosialisasi kepada TKS di diberikan dalam bentuk Buku Panduan TKS yang dikirim ke semua TKS.
4. Sosialisasi kepada masyarakat umum dilakukan melalui iklan layanan masyarakat di media cetak dan media elektronik serta pengadaan poster/spanduk pada titik-titik strategis.

Berdasarkan hal itu, pemerintah pusat tidak mengagendakan kegiatan sosialisasi dalam bentuk pertemuan langsung antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah atau masyarakat. Pemerintah menganggap berbagai media sosialisasi tersebut telah mencukupi dalam memberikan pemahaman kepada berbagai pihak terkait mengenai pelaksanaan Program BLSM 2013. Secara umum berbagai media sosialisasi itu memberikan pesan bahwa: “KPS hanya untuk ruta miskin dan rentan”, dan “hanya ruta yang memiliki KPS yang dapat menerima manfaat BLSM”.

Dalam pelaksanaannya, sosialisasi di tingkat pemerintah kabupaten/kota umumnya hanya dalam bentuk rapat koordinasi (rakor) antar instansi terkait dan para camat. Pelaksanaan sosialisasi tersebut umumnya terlambat, yakni setelah penyaluran KPS, bahkan ada yang

³Di tingkat Pusat, Kemensos merupakan koordinator dengan anggota tim yang terdiri atas TNP2K, Bappenas, BPS, Kemenkeu, Kemendagri, Kemenkominfo, Kementerian Negara BUMN, TNI, Polri, Kejaksaan Agung, BPKP, dan PT. Pos Indonesia selaku operator. Di tingkat provinsi, dinas sosial bertindak sebagai koordinator dengan anggota tim yang terdiri dari SKPD terkait, BPS, Kodam, Polda, kejaksaan tinggi, BPKP, dan Kanwil PT Pos Indonesia. Di tingkat kabupaten/kota, dinas sosial menjadi koordinator tim dengan anggota yang terdiri atas SKPD terkait, BPS, Korem, Polres, BPKP serta Kantor Pemeriksaan, dan Kantor Pos Bayar PT. Pos Indonesia (Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial Kementerian Sosial Republik Indonesia, 2013: 15).

setelah pencairan BLSM tahap I. Materi yang diberikan berkisar pada persiapan pelaksanaan pencairan BLSM, khususnya pengamanannya. Di beberapa wilayah pemantauan, pelaksanaan sosialisasi tersebut terhambat oleh masalah koordinasi. Sebagai contoh, di Kabupaten Barru dan Kota Bima, terjadi masalah koordinasi antara Dinas Sosial dengan Asisten Daerah Bagian Ekonomi dan Pembangunan (Bagian Ekbang Setda). Dinas sosial menyatakan tidak pernah dilibatkan dalam koordinasi dan sosialisasi BLSM yang selama ini dilakukan oleh Bagian Ekbang. Akibatnya, aparat dinas sosial memiliki pemahaman terbatas tentang pelaksanaan BLSM, padahal dinas sosial merupakan pihak yang mempunyai peran untuk berkoordinasi dengan TKSK dan kasek kesra di tingkat kecamatan dan kelurahan.

Awalnya bahkan tidak tahu siapa yang mengkoordinir atau bertanggung jawab, sebelum akhirnya diputuskan oleh bupati bahwa koordinatornya adalah asisten dua bagian ekonomi. Karena penentuan koordinatornya lambat, sosialisasi juga terlambat. Akibatnya penyaluran KPS ada yang dilakukan tanpa memilah ketepatan sasaran. (aparat dinas sosial, laki-laki, Kabupaten Barru, 12 Februari 2014)

Di beberapa wilayah pemantauan, TKSK dilibatkan dalam sosialisasi dan koordinasi di tingkat kabupaten/kota. Selain itu, TKSK memperoleh sosialisasi berupa bimbingan teknis (bimtek) dari dinas sosial tingkat provinsi. Akan tetapi, bimtek tersebut terlambat dilaksanakan dan hanya diikuti oleh perwakilan TKSK tingkat kabupaten/kota. TKSK juga menerima buku panduan tentang P4S dan BLSM, namun tidak semua TKSK menerima buku panduan tersebut. Keterbatasan dan keterlambatan sosialisasi tersebut menyebabkan TKSK kurang berperan sebagai pendamping dalam pelaksanaan BLSM.

Di beberapa wilayah pemantauan, sosialisasi yang diterima oleh aparat kecamatan dan kelurahan tidak diteruskan kepada aparat di jajaran yang lebih rendah dan masyarakat. Kekecualian terhadap hal ini terjadi di satu kecamatan pemantauan Kota Sukabumi. Di kecamatan ini, setelah camat mendapatkan sosialisasi di tingkat kabupaten/kota, pihak kecamatan kemudian mengundang staf terkait dari seluruh kelurahan. Pihak kelurahan kemudian meneruskan informasi yang diperoleh kepada ketua RW/RT di wilayahnya. Materi sosialisasi mencakup pemberitahuan tentang daftar penerima dan jadwal pencairan BLSM.

Sosialisasi kepada ruta penerima KPS disampaikan langsung oleh pemerintah pusat melalui brosur. Brosur tersebut terlambat diterima yaitu setelah pencairan BLSM tahap I. Tidak semua ruta penerima membaca brosur tersebut karena tidak bisa membaca, tidak terbiasa membaca, atau tulisannya kecil sehingga sulit dibaca. Sebagian ruta yang mengaku membaca pun banyak yang tidak memahami informasi yang disampaikan dalam brosur tersebut karena narasinya panjang-panjang dan banyak istilah yang tidak dimengerti. Ruta penerima juga mendapat informasi dari petugas kantor pos yang menyampaikan KPS dan aparat desa/kelurahan. Informasi yang diberikan terbatas pada mekanisme pencairan dan bahwa ruta bersangkutan akan mendapatkan bantuan tunai dari pemerintah.

Penyampaian informasi kepada masyarakat umum dilakukan oleh pemerintah pusat melalui iklan layanan masyarakat di media cetak dan media elektronik. Namun, umumnya aparat dan ruta yang menjadi informan tidak menerima sosialisasi tersebut. Menurut panduan, pemerintah pusat juga menyediakan poster/spanduk pada titik-titik strategis. Pada praktiknya, poster tersebut hanya ditemui di sedikit wilayah pemantauan yang ditempel di kantor kecamatan dan kantor desa/kelurahan.

Terkait dengan kelemahan sosialisasi BLSM 2013, Kotak 2 menyajikan beberapa kutipan pemangku kepentingan.

Kotak 2

Berbagai Tanggapan terhadap Lemahnya Sosialisasi KPS dan BLSM

Kami memang hanya diminta untuk mengantarkan KPS saja dan tidak diberikan kewenangan untuk melakukan sosialisasi. Bahkan untuk menjelaskan kepada masyarakat yang tidak terkait dengan proses mengantarkan KPS saja kami juga tidak diberi kewenangan untuk itu. (petugas kantor pos, laki-laki, 42 tahun, Semarang, 14 Februari 2014)

Sosialisasi kurang.....kades tidak banyak tahu, pak camat tidak bisa memberikan informasi karena tidak tahu pasti, tidak ada sosialisasi khusus. (aparatus kecamatan, laki-laki, 55 tahun, Kabupaten Bima, 17 Februari 2014)

Kami mengibaratkan sebagai ada orang yang akan mantu, sudah ditentukan tanggalnya, dan tiba-tiba kami diminta untuk menyelenggarakan acara pernikahannya, tanpa mengetahui masalah sebelumnya. (aparatus kecamatan, laki-laki, 43 tahun, Demak, 10 Maret 2014)

Kami merasa dilangkahi, karena tidak ada pemberitahuan kepada RT/RW saat membagi KPS, padahal kalau ada apa-apa warga bertanya kepada kami. (Ketua RW, laki-laki, 67 tahun, Semarang, 16 Februari 2014)

Sosialisasi pun tidak pernah sama kami, tiba-tiba (KPS) dibagikan. Langsung dibagi oleh kantor pos ke desa. Acara di hotel setelah ada ribut-ribut (protes masyarakat). Keterangan dari situ pun kita tidak dilibatkan. (Aparatus Kecamatan, laki-laki, 34 tahun, Tapanuli Tengah, 6 Maret 2014)

Begitu keluar BLSM, kami sebagai aparat jadi bingung karena kami tidak dilibatkan dan tidak mengetahui. Ketika banyak masyarakat yang layak menerima tidak menjadi penerima, kami tidak bisa menjelaskan. (laki-laki, sekitar 40 tahun, Kota Sibolga, 8 Maret 2014)

Kurangnya sosialisasi dan pemahaman masyarakat mengenai pelaksanaan BLSM membuat informasi yang beredar menjadi simpang siur. Di hampir seluruh wilayah pemantauan banyak ruta yang tidak mengetahui istilah BLSM dan KPS. Mereka menyebut program BLSM sebagai Program BLT, program BBM, atau program bantuan dari kantor pos. Sementara itu, KPS lebih dikenal sebagai 'kartu BLSM', 'kartu BBM', 'kartu kuning', 'kartu *koneng*' khusus di daerah Jawa Barat, atau 'kartu BALSEM'. Sebagian besar masyarakat juga tidak memahami alasan mereka mendapatkan bantuan tersebut.

Kesimpangsiuran informasi juga membuat banyak ruta tidak mengerti bahwa penyaluran BLSM hanya berlangsung dua kali dan batas akhir penyalurannya adalah 14 Desember 2013. Mereka masih mengharapkan adanya pencairan berikutnya, antara lain karena di kartu KPS tercantum "masa berlaku 2013–2014". Selain karena alasan ini, juga mengacu pada pelaksanaan BLT 2005 dan BLT 2008 yang pencairannya berlangsung empat kali.

3.2 Pencairan Dana

Sesuai ketentuan program, pencairan dana BLSM di wilayah pemantauan umumnya berlangsung di kantor pos terdekat, baik di tingkat kabupaten/kota maupun di tingkat kecamatan. Umumnya, di kecamatan yang tidak memiliki kantor pos, PT. Pos Indonesia menyediakan loket pencairan di titik-titik tertentu, seperti di kantor kecamatan, kantor desa, atau kantor koperasi desa. Ada juga kantor pos yang menyediakan loket khusus di daerah terpencil untuk melayani satu atau beberapa desa. Kebijakan tersebut cukup membantu ruta penerima dalam menghemat biaya transportasi dan waktu tempuh. Di Kabupaten Tapanuli Tengah, kantor pos tidak menerapkan kebijakan tersebut sehingga ruta dari beberapa kecamatan harus mengambil BLSM di satu kantor pos yang sama. Ruta dari desa pemantauan, misalnya, harus menempuh jarak sekitar 30 km yang sebagian jalannya berbatu sehingga

mereka harus mengeluarkan biaya transportasi sekitar Rp30.000, biaya makan/jajan, dan kehilangan kesempatan untuk bekerja selama satu hari.

Untuk waktu pencairan BLSM, kantor pos setempat menentukan jadwal dan menginformasikannya kepada ruta pada saat pembagian KPS atau menjelang pencairan. Pada pemberian informasi menjelang waktu pencairan, kantor pos umumnya meminta bantuan aparat desa/kelurahan untuk menyampaikan informasi tersebut kepada ruta. Aparat desa/kelurahan menyampaikannya secara langsung ke rumah ruta, melalui ketua RW/RT atau kader desa, pada pertemuan rutin, atau melalui pengumuman dengan menggunakan pengeras suara mesjid. Akan tetapi, tidak sedikit juga ruta pemilik KPS yang hanya memperoleh informasi yang menyebar dari mulut ke mulut.

Secara umum, kepala atau anggota ruta yang namanya tertera di dalam KPS yang melakukan pencairan BLSM. Sesuai ketentuan pencairan dana, umumnya ruta penerima membawa KPS dan KTP sebagai dokumen pendukung. Jika tidak memiliki KTP, ruta penerima bisa membawa surat keterangan domisili dari kepala desa/lurah. Persyaratan lain seperti kartu keluarga diperlukan jika pencairan dilakukan oleh anggota ruta yang namanya tidak tercantum dalam KPS. Apabila ada ketidaksesuaian nama penerima yang tertera dalam KPS dengan dokumen pendukung, ruta penerima dapat menyertakan surat keterangan dari kepala desa/lurah yang menyatakan bahwa nama yang tercantum pada KPS dan nama yang tercantum pada dokumen pendukung mengacu kepada ruta yang sama.

Di beberapa wilayah pemantauan, kebijakan penggunaan surat keterangan kepala desa/lurah untuk menggantikan kepemilikan KTP atau menjelaskan perbedaan nama tersebut menjadi celah terjadinya penyelewengan. BLSM menjadi dapat dicairkan oleh orang lain, baik oknum aparat maupun ruta biasa. Kasus seperti ini terjadi pada pencairan KPS pengganti dari KPS retur dan pada pencairan KPS yang penerimanya diganti secara lokal.

Oknum aparat atau ruta pengganti tersebut umumnya dapat mencairkan dana BLSM, kecuali di satu desa pemantauan Tapanuli Tengah. Di desa pemantauan tersebut tiga ruta pengganti berusaha mencairkan BLSM dari KPS yang tidak tersampaikan dengan membawa surat keterangan domisili dari kepala desa. Namun hanya satu ruta yang berhasil karena kantor pos setempat melakukan verifikasi dengan cara mengajukan pertanyaan tentang nama-nama yang tertera dalam KPS. Jika orang yang mencairkan dapat menjawab dengan benar dan meyakinkan, kantor pos menyetujuinya. Di Kota Bima, kantor pos menyetujui pencairan dana BLSM oleh ruta pengganti lokal karena TKSK mendampingi dan menyertakan surat pengantar dari kelurahan serta berita acara musyawarah kelurahan.

Pada umumnya, pencairan dana BLSM berjalan lancar dan sesuai jadwal. Pada pencairan tahap I, di beberapa wilayah pemantauan terdapat penumpukan ruta yang mengambil dana pada waktu yang bersamaan sehingga mereka harus antri berjam-jam, bahkan ada yang harus kembali keesokan harinya. Hal tersebut terjadi karena pengaturan jadwal yang kurang optimal, loket pelayanan yang terbatas, dan informasi kepada ruta yang tidak komprehensif. Pada beberapa kasus, kantor pos hanya menyediakan waktu terbatas untuk melayani setiap desa/kelurahan atau pada waktu bersamaan melayani beberapa desa/kelurahan. Pada kasus lain, ruta pemegang KPS khawatir tidak kebagian dana BLSM karena kurangnya informasi sehingga datang ke kantor pos tidak sesuai jadwal. Pada pencairan BLSM tahap II penumpukan pengambilan tidak terjadi lagi. Hal tersebut karena kantor pos mengatur jadwal pencairan secara lebih optimal atau menambah loket pelayanan. Ruta juga sudah mendapat informasi lebih lengkap atau mendapat pengalaman pada pencairan tahap I.

Pada sedikit kasus, terdapat ruta yang tidak dapat mencairkan BLSM karena berbagai alasan. Ada ruta yang gagal mencairkan BLSM pada tahap II karena kehilangan KPS--penggunaan *barcode* pada KPS tidak memungkinkan ruta mencairkan BLSM di kantor pos tanpa membawa KPS. Beberapa ruta di desa pemantauan Kabupaten Cianjur gagal mencairkan BLSM karena terlambat menerima KPS pengganti. Dalam hal ini, ruta pengganti baru menerima KPS setelah batas akhir waktu pencairan dana BLSM 14 Desember 2013. Di Kota Bima, seorang ruta pemilik KPS hanya mencairkan BLSM tahap I karena ruta tersebut tidak mendapat informasi tentang pencairan tahap II. Di Kota Sukabumi, terdapat ruta yang tidak dapat mencairkan BLSM tahap I karena terlambat mencairkan sehingga menurut kantor pos setempat dana BLSM-nya sudah dikembalikan ke pusat. Akan tetapi, pada pencairan tahap II, ruta tersebut sekaligus dapat mencairkan BLSM tahap I sehingga menerima secara penuh Rp600.000.

Ruta umumnya menerima dana BLSM dengan utuh sesuai ketentuan Rp300.000 per tahap pencairan. Meskipun demikian, terdapat beberapa kasus pemotongan dana BLSM. Di Kabupaten Cianjur terdapat kasus pemotongan dana BLSM oleh oknum petugas kantor pos. Pada kasus ini, 11 ruta dari desa pemantauan datang ke kantor pos sesuai dengan informasi jadwal waktu pencairan yang disampaikan kepala desa. Namun oknum tersebut menyatakan mereka terlambat datang dan tidak bisa mencairkan BLSM karena kas sudah tutup. Oknum tersebut menawarkan “jasa mencairkan BLSM” dengan imbalan Rp50.000 per ruta. Ruta yang tidak paham tentang prosedur administrasi pencairan BLSM tersebut menyetujui permintaan tersebut.

Di desa pemantauan Kabupaten Cianjur, Kabupaten Demak, dan Kota Sukabumi, kasus pemotongan dana BLSM terjadi di tingkat dusun atau RT. Program BLSM yang tidak menjangkau semua ruta miskin dikhawatirkan dapat menimbulkan kecemburuan sosial di masyarakat sehingga dilakukan pemotongan dana BLSM untuk mencegah gejala sosial. Besarnya potongan bervariasi antara Rp10.000 hingga Rp100.000 per tahap pencairan. Ketua RT atau kepala dusun yang mengumpulkan dana potongan BLSM tersebut kemudian membagikan dana terkumpul kepada ruta non-penerima BLSM. Kriteria ruta non-penerima yang menjadi penerima dana potongan bervariasi juga antar wilayah, yaitu seluruh ruta non-penerima BLSM, hanya ruta non-penerima yang miskin, atau ruta non-penerima yang mengajukan protes kepada aparat meskipun tidak termasuk kelompok miskin. Besarnya dana yang dibagikan umumnya sama antar ruta, tetapi ada juga yang dibedakan berdasarkan tingkat kesejahteraan.

Dasar keputusan tentang pemotongan dana, besarnya potongan, dan kriteria ruta yang akan dibagi berbeda antar desa/kelurahan, bahkan antar RT, yaitu hasil (i) musyawarah aparat di tingkat desa yang dihadiri kepala dusun, ketua RT, dan perwakilan ruta penerima BLSM, (ii) kesepakatan ketua RT dengan ruta penerima BLSM, (iii) diskusi ketua RT, ketua RW, dan tokoh masyarakat, dan (iv) keputusan ketua RT secara sepihak. Khusus tentang besarnya potongan, ada juga ketua RT yang hanya menentukan kisaran, sedangkan nilai pastinya tergantung pada kerelaan setiap ruta penerima BLSM.

Ruta penerima BLSM umumnya dapat menerima “kebijakan” tersebut. Meskipun ada juga yang merasa terpaksa dan tidak puas, seperti dikemukakan beberapa informan ruta penerima di kelurahan pemantauan Kota Sukabumi. Mereka tidak puas karena ruta non-penerima BLSM mendapat pembagian dana BLSM yang tidak berbeda jauh dengan yang diperoleh ruta penerima. Menurut mereka, lebih enak menerima Rp100.000 tanpa harus mengantri dari pada menerima Rp200.000 dan harus mengantri. Meskipun tidak puas, ruta tersebut terpaksa menyerahkan sebagian dana BLSM yang diperolehnya kepada ketua RT dan hanya dapat menyampaikan keluhan kepada ruta lainnya.

Kotak 3

Pemotongan Dana BLSM di Tingkat Masyarakat

Dua ketua RT di salah satu desa pemantauan Kabupaten Cianjur mengumpulkan Rp100.000 dari setiap ruta penerima BLSM di wilayahnya. Menurut mereka, keputusan tersebut merupakan kesepakatan warga. Dana yang terkumpul dibagi rata kepada semua ruta yang tidak menerima BLSM. Di satu RT yang jumlah penerima BLSM-nya sangat sedikit, setiap ruta non-BLSM hanya mendapatkan Rp8.500. Di RT lain yang jumlah ruta penerima BLSM-nya cukup banyak, setiap ruta non-BLSM mendapatkan hingga Rp60.000 per pencairan. Di desa pemantauan lain di Kabupaten Cianjur, pemotongan dana BLSM dilakukan setelah dilakukan diskusi antara ketua RT, ketua RW, dan tokoh masyarakat untuk menanggapi pesan sekretaris desa yang menekankan pentingnya mencegah terjadinya gejolak masyarakat. Di salah satu RT pemantauan, dana BLSM pencairan tahap I dipotong Rp100.000 dan tahap II dipotong Rp50.000 per ruta penerima. Dana terkumpul dibagikan hanya kepada ruta non-BLSM yang dinilai layak mendapatkan bantuan. Setiap ruta mendapat Rp20.000 pada tahap I dan Rp15.000 pada tahap II.

Di satu desa pemantauan di Kabupaten Demak, sebelum penyerahan KPS dilakukan musyawarah antara aparat desa dengan perwakilan ruta penerima untuk mengatur pembagian dana BLSM agar tidak terjadi gejolak sosial. Hasil musyawarah memutuskan dilakukan pemotongan Rp100.000 per ruta yang dikumpulkan di kepala dusun atau ketua RT. Dana yang terkumpul dibagi rata kepada semua ruta non-penerima di masing-masing dusun atau RT. Ruta yang mampu secara ekonomi pun mendapat bagian, kecuali ruta yang menolak.

Di satu kelurahan pemantauan Kota Sukabumi, ruta penerima BLSM dikumpulkan oleh ketua RT dan diminta menyisihkan dana BLSM-nya Rp50.000–Rp100.000, tergantung kerelaan, untuk dibagikan kepada ruta miskin yang tidak menerima BLSM. Di kelurahan lain di Kota Sukabumi, aparat RT hanya meminta Rp10.000 dari setiap penerima BLSM. Dana terkumpul dibagikan kepada ruta jompo yang tinggal sendiri, janda dengan tanggungan, dan ruta yang melakukan protes. Aparat RT menginformasikan sumber dan jumlah dana serta pembagiannya kepada ruta BLSM dan yang dibagi untuk menjaga transparansi dan kepercayaan warga.

3.3 Permasalahan dan Penanganannya

Secara umum pelaksanaan Program BLSM tidak menimbulkan gejolak sosial yang serius. Masalah yang terjadi umumnya hanya sebatas pada kecemburuan masyarakat yang dinyatakan dalam bentuk keluhan, pertanyaan, atau protes ringan kepada aparat lokal. Mereka melakukan hal tersebut karena merasa layak menerima tetapi tidak menjadi penerima BLSM. Aparat desa/kelurahan, termasuk ketua RT/RW dan kepala dusun/lingkungan, menjadi sasaran keluhan masyarakat karena terbatasnya sosialisasi. Sebagian besar masyarakat beranggapan bahwa aparat lokal bertanggungjawab dalam pendataan dan penentuan penerima BLSM. Anggapan demikian makin kuat di wilayah yang melibatkan aparat lokal dalam pembagian KPS kepada ruta.

Untuk meredam protes atau keluhan seperti itu, aparat desa/kelurahan di wilayah pemantauan mempunyai beberapa cara. Sebagian aparat memberikan penjelasan bahwa mereka tidak mengetahui proses pendataan dan penentuan ruta penerima BLSM, mereka hanya menerima daftar nama penerima BLSM dari kantor pos, atau penentuan ruta penerima BLSM dilakukan pemerintah pusat berdasarkan data yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Intinya adalah aparat lokal bukanlah pihak yang bertanggungjawab terhadap ketidakterjangkauan semua ruta miskin dalam Program BLSM dan/atau adanya ketidaktepatan sasaran. Dengan penjelasan ini, masyarakat umumnya merasa tidak bisa berbuat apa-apa karena protes kepada pemerintah pusat tidak mungkin mereka lakukan. Ada juga aparat yang meminta masyarakat langsung mendatangi BPS dan kantor pos untuk mendapatkan penjelasan lebih lanjut. Aparat lainnya mencatat nama-nama ruta yang protes dan menjanjikan akan mengusulkan ke pemerintah pusat. Pada kasus ini, aparat melakukan hal itu sekedar untuk menenangkan warga yang protes

karena mereka tahu bahwa usulan tersebut tidak bisa dilakukan. Namun, ada juga aparat yang melakukan hal itu dengan keyakinan bahwa memang ada peluang untuk mengusulkan warganya mendapatkan jatah tambahan BLSM seperti pada saat BLT.

Di beberapa wilayah pemantauan, ruta miskin yang menyampaikan keluhan bisa menjadi ruta penerima pengganti dari KPS retur atau ruta yang mendapatkan pembagian dari dana BLSM yang dikumpulkan dari ruta penerima. Di wilayah pemantauan lainnya mereka tidak mendapatkan apa-apa. Ruta tersebut, termasuk ruta yang sudah dijanjikan aparat untuk diusulkan, dapat menerima kenyataan tersebut dan tidak melakukan protes kepada siapapun karena memahami bahwa aparat lokal pun tidak bisa berbuat apa-apa.

Kasus protes masyarakat yang berlanjut menjadi demo dan pelemparan serta penyegelan kantor desa selama lebih dari satu minggu terjadi di beberapa desa di kecamatan pemantauan Kabupaten Bima. Namun kejadian ini bukan karena Program BLSM semata. Mereka menjadikan Program BLSM yang tidak menjangkau semua ruta miskin sebagai momentum melakukan protes. Masalahnya lebih karena masyarakat tidak puas dengan berbagai persoalan yang terjadi di desa mereka, seperti masalah pelaksanaan dan perubahan pengurus program pemerintah lain (PNPM, dana dekonsentrasi, dan dana aspirasi desa), dan masalah politik pada pilkades sebelumnya. Penyegelan kantor desa tersebut akhirnya dapat diselesaikan melalui proses musyawarah yang melibatkan masyarakat, aparat kecamatan, TKSK, kantor pos, dan Satpol PP. Pada musyawarah tersebut pihak terkait memberikan penjelasan bahwa pendataan yang menjadi dasar pembagian KPS dilakukan langsung oleh pemerintah pusat melalui BPS, bukan oleh pemerintah daerah, kecamatan, ataupun desa. Agar kasus tersebut tidak terulang di desa lain, pihak kecamatan dan kantor pos setempat menyepakati bahwa pembagian KPS di beberapa desa lain, khususnya yang lokasinya jauh dari kantor pos, dilakukan di kantor pos bersamaan dengan pencairan BLSM.

3.4 Perbandingan Pelaksanaan BLSM dengan BLT 2005 dan BLT 2008

Penilaian informan terhadap pelaksanaan ketiga program bantuan tunai tanpa syarat, yaitu BLSM, BLT 2005, dan BLT 2008 bervariasi. Masyarakat dan aparat terkait di tingkat desa/kelurahan hingga kabupaten/kota menilai bahwa BLSM dan BLT memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Penilaian ini berdasarkan aspek pelaksanaan sosialisasi, ketepatan sasaran, mekanisme pencairan dana, tingkat gejolak sosial, jumlah bantuan, dan keterlibatan aparat. Perbandingan pelaksanaan BLSM dengan BLT 2005 dan BLT 2008 tersebut juga dapat diketahui dari perbandingan hasil pemantauan ini dengan hasil studi SMERU sebelumnya.

3.4.1 Sosialisasi

Sosialisasi ketiga program bantuan tunai tersebut relatif lemah dan pedoman atau petunjuk pelaksanaan program terlambat diterbitkan/dibagikan. Sesuai dengan temuan studi SMERU, aparat pemerintah daerah umumnya berpendapat bahwa sosialisasi BLT 2008 adalah paling baik. Hal tersebut karena sosialisasi diberikan oleh beberapa instansi (dinas terkait, kantor pos, dan BPS) dan terdapat sosialisasi dalam bentuk pertemuan hingga tingkat kecamatan.

3.4.2 Ketepatan sasaran

Umumnya informan menilai bahwa ketepatan sasaran BLSM lebih baik daripada BLT 2005 dan BLT 2008. Alasannya karena BLSM menyasar ruta sangat miskin dan miskin. Meskipun

ada ruta penerima yang tidak layak, jumlahnya sangat sedikit dan umumnya merupakan ruta yang belum lama keluar dari kemiskinan dengan tingkat kesejahteraan yang relatif belum tinggi. Sementara itu, jumlah ruta tidak layak yang menjadi penerima pada BLT 2005 dan BLT 2008 jauh lebih tinggi.

Meskipun demikian, dari aspek kekurangcukupan umumnya informan menilai bahwa sasaran BLSM lebih buruk daripada BLT 2005 dan BLT 2008. Alasannya karena terdapat ruta miskin yang jompo dan janda/duda tua yang sudah tidak bekerja tetapi tidak menjadi penerima BLSM. Hal tersebut menimbulkan persepsi di kalangan masyarakat dan aparat lokal bahwa BLSM bukan untuk kelompok jompo dan janda/duda tua miskin. Selain itu, cakupan sasaran BLSM juga lebih sedikit dibanding BLT 2005 dan BLT 2008 sehingga masih banyak ruta miskin dan sangat miskin yang tidak menerima BLSM. Penilaian tersebut diperkuat oleh cukup banyaknya ruta yang dulu menerima BLT tidak lagi menjadi penerima BLSM 2013 padahal kondisi ekonominya tetap miskin.

Hasil studi SMERU juga menunjukkan kesimpulan yang sama, yaitu sasaran BLSM lebih tepat dari BLT, namun ketercakupannya lebih rendah. Pada BLT 2005 dan BLT 2008 jumlah ruta penerima yang tidak miskin lebih tinggi terutama karena adanya faktor subjektivitas aparat lokal yang terlibat dalam pendataan dan verifikasi data. Pada BLT 2005 bahkan ditemui beberapa aparat desa penelitian dan kerabatnya yang tidak miskin yang menjadi penerima BLT.

3.4.3 Mekanisme pencairan dana

Untuk aspek pencairan dana, umumnya informan dari kalangan aparat, tokoh masyarakat, dan kantor pos menilai penggunaan KPS sebagai kelebihan BLSM. Alasannya, penggunaan KPS dapat mengurangi kemungkinan penyalahgunaan karena hanya orang yang namanya tertera pada KPS yang dapat mencairkan dana. Pada BLT 2005 dan BLT 2008 yang menggunakan kartu kompensasi BBM (KKB) memberikan celah penyelewengan kepada aparat desa/kelurahan. Seorang informan di desa pemantauan menyatakan bahwa waktu pelaksanaan BLT aparat di desa tersebut ada yang mencairkan dana BLT milik beberapa ruta penerima.

Pada KPS, adanya tiga nama yang tertera di KPS juga dinilai memudahkan, terutama bagi kepala ruta yang sakit, jompo, atau harus bekerja, karena pencairan BLSM bisa diwakili oleh dua nama lainnya tanpa mensyaratkan surat kuasa. Penggunaan KPS yang ber-*barcode* juga memudahkan dan mempercepat proses pencairan. Petugas kantor pos tinggal melakukan pemindaian *barcode* dengan menggunakan alat dan informasi pengambilan dana BLSM otomatis tercatat pada program komputer yang sudah tersedia. Sementara itu, pada pencairan BLT 2005 dan BLT 2008, mekanisme “sobek kupon” dari KKB merepotkan dan dapat menimbulkan risiko kehilangan bukti bayar yang merugikan petugas kantor pos. Meskipun demikian, beberapa informan mengingatkan bahwa proses pemindaian *barcode* yang memerlukan pasokan listrik berpotensi menimbulkan masalah di daerah-daerah dengan pasokan listrik terbatas.

Penilaian informan tersebut sesuai dengan hasil studi SMERU yang menemukan bahwa pada BLT 2005 dan BLT 2008, nama yang tertera pada kartu kompensasi BBM (KKB) hanya satu orang sehingga pengambilan dana oleh anggota ruta lain harus menyertakan surat kuasa bermaterai. Penggunaan KKB yang hanya menggunakan mekanisme “sobek kertas kupon” menyebabkan terjadinya penyelewengan pengambilan dana secara kolektif oleh aparat desa di beberapa lokasi pemantauan. Selain itu terdapat petugas kantor pos yang harus mengganti sejumlah dana karena lupa menyobek KKB atau kehilangan sobekan KKB.

3.4.4 Tingkat gejala sosial

Tingkat gejala sosial yang sangat rendah/minimal juga menjadi aspek penilaian positif terhadap pelaksanaan BLSM. Banyak informan menyatakan bahwa hal ini terjadi karena ketepatan sasaran BLSM cukup tinggi (terutama terkait *inclusion error* yang rendah). Selain itu, tingkat pemahaman masyarakat yang lebih baik sebagai pengalaman dari pelaksanaan BLT juga menjadi faktor pendorong. Mereka membandingkannya terutama dengan BLT 2005 yang menimbulkan cukup banyak terjadi gejala sosial yang berkembang menjadi tindakan anarkis.

Hasil studi SMERU menunjukkan bahwa program bantuan tunai yang paling banyak menimbulkan gejala masyarakat adalah BLT 2005. Pada saat itu, ketidakpuasan masyarakat di lokasi studi diungkapkan dalam bentuk penyampaian keluhan, protes, atau demonstrasi, pengrusakan bangunan rumah atau kantor pemerintah, serta ancaman terhadap aparat dan pendata.

3.4.5 Jumlah bantuan

Terhadap aspek jumlah nominal bantuan dan jangka waktu program, informan umumnya menilai BLT 2005 dan BLT 2008 lebih baik daripada BLSM. Jumlah nominal BLSM sebesar Rp150.000 selama empat bulan (total Rp600.000) lebih rendah daripada jumlah nominal BLT 2005 dan BLT 2008 sebesar Rp100.000 yang diberikan selama satu tahun (total Rp1.200.000). Belum lagi jika memperhitungkan faktor inflasi selama delapan dan lima tahun terakhir, maka secara riil jumlah bantuan BLSM 2013 menjadi jauh lebih kecil.

3.4.6 Keterlibatan aparat lokal

Sebagian informan menilai BLT 2005 dan BLT 2008 mempunyai kelebihan dalam hal keterlibatan aparat lokal, khususnya dalam penentuan ruta penerima. Pada pelaksanaan BLT 2005 tersedia mekanisme pengusulan penambahan penerima manfaat oleh aparat desa/kelurahan. Pada pelaksanaan BLSM, aparat hanya dilibatkan dalam penggantian KPS retur tanpa kemungkinan menambah jumlah penerima. Namun, di sisi lain kurangnya keterlibatan aparat lokal tersebut juga dinilai positif karena jika ada keluhan masyarakat, aparat dapat berdalih bahwa mereka tidak terlibat dalam penentuan sasaran. Jika ada ketidakpuasan masyarakat, aparat lokal tidak menjadi sasaran kemarahan dan hanya menjadi tempat bertanya atau menyampaikan keluhan saja. Keputusan penentuan sasaran oleh pemerintah pusat juga dapat lebih meredam kemungkinan terjadinya gejala sosial. Masyarakat umumnya menganggap bahwa pemerintah pusat merupakan hirarki pemerintahan yang tidak mungkin mereka sentuh secara langsung, tidak seperti pemerintahan tingkat desa/kelurahan. Oleh karena itu meskipun merasa diperlakukan tidak adil oleh pemerintah pusat, mereka tidak bisa melakukan apa-apa.

IV. PENGGUNAAN KPS DALAM PROGRAM LAIN

4.1 Penggunaan KPS dalam BSM

4.1.1 Sosialisasi dan Tingkat Pemahaman Pemangku Kepentingan

Program Bantuan Siswa Miskin (BSM) telah berlangsung sejak 2008. Secara nasional penyelenggaraan program BSM menjadi tanggung jawab Kemendikbud untuk sekolah umum/kejuruan, dan Kemenag untuk madrasah. Program ini merupakan bantuan tunai yang diberikan secara langsung kepada siswa dari rumah tangga miskin dan rentan. Pada tahun ajaran 2013/2014, besarnya bantuan per siswa per tahun adalah Rp450.000 untuk siswa SD/MI, Rp750.000 untuk siswa SMP/MTs, dan Rp1.000.000 untuk siswa SMA/SMK/MA.

Berkenaan dengan kenaikan harga BBM 2013, pemerintah memasukkan BSM sebagai salah satu komponen P4S. Melalui program tersebut penetapan sasaran BSM yang semula melalui pemilihan dan pengusulan sekolah diubah menjadi berbasis rumah tangga. Ruta pemilik KPS yang memiliki anak yang sedang sekolah, dapat membawa KPS ke sekolah agar siswa tersebut dapat dicalonkan sebagai penerima BSM. Melalui P4S, setiap siswa sasaran mendapat tambahan manfaat Rp200.000. Selain itu, penerimaan dana tidak diperkenankan melalui rekening kolektif sekolah/madrasah, melainkan harus menggunakan rekening bank atas nama siswa penerima. Proses pencairan BSM yang sebelumnya dilakukan sekali dalam satu tahun juga diubah menjadi dua kali, setiap enam bulan (Dirjen Pendidikan Islam Kemenag RI, 2013).

Pemberlakuan KPS dan perubahan mekanisme sejak Juni/Juli 2013 tersebut memerlukan sosialisasi menyeluruh untuk instansi pelaksana tingkat pusat hingga sekolah dan masyarakat. Hasil pemantauan ini menunjukkan bahwa pelaksanaan sosialisasi, baik pada jajaran instansi Kemendikbud maupun Kemenag, dilakukan secara berjenjang oleh/untuk instansi penanggungjawab dan pelaksana di masing-masing tingkat pemerintahan hingga sekolah. Bentuk atau media penyampaian informasinya di kedua jajaran instansi tersebut sedikit berbeda antar tingkat pemerintahan dan antar wilayah pemantauan.

4.1.2 Sosialisasi di Jajaran Instansi Kemendikbud.

Sosialisasi untuk dinas pendidikan tingkat provinsi dan kabupaten/kota diberikan melalui pertemuan di tingkat pusat. Pertemuan tersebut diselenggarakan beberapa kali sejak 20 Juni 2013, antara lain karena ada perubahan ketentuan terkait pengusulan siswa calon penerima. Pada pertemuan tersebut Kemendikbud juga memberikan buku pedoman dan brosur serta spanduk mengenai BSM untuk dipasang di depan kantor dinas dan sekolah. Pihak dinas juga dapat memperoleh informasi tentang BSM di *website* Kemendikbud.

Sebagian dinas pendidikan wilayah pemantauan, yaitu di Kabupaten Demak, Kota Semarang, Kota Sukabumi, dan Kota Sibolga menyelenggarakan sosialisasi kepada sekolah umum negeri dan swasta dalam bentuk pertemuan di kabupaten/kota. Materi yang disampaikan antara lain menyangkut mekanisme BSM dan tujuan diberikannya BSM kepada siswa. Informasi susulan mengenai pengusulan siswa penerima disampaikan melalui surat dan telepon. Di kabupaten/kota pemantauan lain, sekolah hanya mendapat informasi melalui surat edaran dan/atau telepon dari dinas pendidikan. Informasi yang disampaikan, khususnya yang melalui surat edaran dan telepon, bervariasi dan tidak semua sekolah mendapatkan informasi susulan yang lengkap dan seragam. Ada sekolah yang hanya mendapat instruksi untuk membuat daftar usulan siswa calon penerima BSM dari ruta penerima KPS saja. Ada juga sekolah yang

mendapat instruksi untuk mengusulkan siswa yang berasal dari ruta penerima KPS dan siswa dari ruta bukan penerima KPS yang dinilai miskin dengan melampirkan surat Surat Keterangan Rumah Tangga Miskin (SKRTM).

Sosialisasi yang tidak seragam tersebut menyebabkan pihak sekolah mempunyai pemahaman yang berbeda terhadap persyaratan siswa dari ruta pemilik KPS yang berhak mendapatkan BSM. Terdapat sekolah yang berpendapat bahwa siswa dari ruta pemilik KPS yang berhak diusulkan adalah hanya yang namanya tercantum dalam KPS. Terdapat juga sekolah yang berpendapat bahwa satu ruta pemilik KPS hanya berhak mendapatkan satu BSM sehingga jika terdapat ruta pemilik KPS mempunyai anak lebih dari satu bersekolah di sekolah tersebut maka yang diusulkan hanya satu anak. Selain karena masalah sosialisasi, kebijakan satu BSM untuk satu KPS tersebut dinilai tepat oleh sekolah yang menerapkannya karena dapat menghindari terjadinya kecemburuan sosial di tingkat masyarakat.

Frekuensi pengusulan siswa calon penerima BSM juga berbeda antar sekolah karena perbedaan informasi yang diperoleh. Sebagian sekolah hanya mengirimkan satu kali usulan sehingga terdapat siswa dari ruta pemilik KPS yang tidak diusulkan. Hal tersebut karena siswa terlambat menyampaikan persyaratan usulan atau orang tua siswa terlambat menerima KPS. Penyebab kedua terjadi pada ruta pemilik KPS pengganti. Sebagian sekolah lainnya menyampaikan usulan berkali-kali sesuai dengan permintaan dinas pendidikan setempat.

4.1.3 Sosialisasi di Jajaran Instansi Kemenag

Pada jajaran instansi Kemenag, sosialisasi tentang penggunaan KPS untuk BSM juga dilaksanakan secara berjenjang. Sosialisasi untuk kantor kemenag provinsi dilaksanakan di tingkat pusat, sedangkan sosialisasi untuk kantor kemenag kabupaten/kota dilaksanakan di tingkat provinsi atau regional. Sosialisasi dalam bentuk pertemuan tersebut dilaksanakan beberapa kali, baik dalam forum khusus maupun dalam rapat koordinasi. Kemenag juga melakukan koordinasi dengan kantor wilayah mengenai perubahan-perubahan kebijakan melalui surat edaran.

Sosialisasi dalam bentuk pertemuan untuk kantor kemenag kabupaten/kota cenderung dihadiri oleh orang yang berbeda. Staf yang menangani BSM di kantor kemenag kabupaten/kota yang ditemui di wilayah pemantauan belum tentu pernah menghadiri pertemuan tersebut. Akibatnya, pemahaman mereka tentang penggunaan KPS dalam mengakses BSM bervariasi. Seorang narasumber yang menangani BSM di wilayah pemantauan menyatakan bahwa dia mendapat informasi hanya dari surat edaran, poster, buku petunjuk, dan internet sehingga mungkin saja salah menafsirkan. Bahkan narasumber lain yang juga menangani BSM, baru mengetahui mengenai KPS dan P4S pada saat wawancara. Narasumber tersebut menyatakan bahwa BSM yang selama ini ditanganinya adalah BSM untuk madrasah swasta dan tidak ada kaitannya dengan KPS. Menurutnya, selama ini madrasah swasta mengajukan usulan BSM hanya berdasarkan surat keterangan miskin dari kelurahan dan tidak ada ketentuan harus berdasarkan KPS.

Kecuali di Kota Semarang dan Kabupaten Demak, madrasah di wilayah pemantauan umumnya tidak menerima sosialisasi khusus dari kantor kemenag kabupaten/kota mengenai penggunaan KPS untuk BSM. Di Kota Semarang dan Kabupaten Demak pun sosialisasi dalam bentuk pertemuan hanya diberikan kepada madrasah swasta. Madrasah negeri tidak disertakan karena merupakan satuan kerja tersendiri dengan anggaran BSM yang sudah tercakup dalam DIPA masing-masing madrasah sehingga pertanggungjawabannya langsung kepada kanwil kemenag provinsi dan BPK. Sementara di kabupaten/kota sampel lainnya, madrasah

mendapatkan informasi melalui surat edaran dan atau surat instruksi. Akibat perbedaan sosialisasi tersebut pemahaman madrasah terhadap penggunaan KPS untuk BSM bervariasi.

4.1.4 Sosialisasi kepada Masyarakat

Pemerintah memberikan sosialisasi tentang penggunaan KPS untuk program BSM kepada masyarakat melalui media cetak dan media elektronik. Informasi tersebut dicantumkan dalam brosur BLSM yang dibagikan kepada penerima KPS setelah pencairan BLSM tahap I. Akan tetapi, tidak semua penerima yang menjadi narasumber membaca informasi tersebut karena buta huruf atau karena membaca belum menjadi kebiasaan masyarakat, khususnya yang termasuk kelompok miskin dan rentan. Sebagian narasumber yang membaca brosur pun tidak memahami informasi yang diberikan. Penyebabnya antara lain mereka tidak mengerti istilah yang digunakan, seperti istilah KPS dan BSM. Sementara itu, informasi melalui radio dan televisi hanya diketahui oleh beberapa informan penerima.

Keterbatasan informasi secara langsung dari pemerintah tersebut di beberapa wilayah relatif tergantikan dengan adanya informasi dari sekolah meskipun tidak menyeluruh. Umumnya sekolah menyampaikan informasi kepada siswa dan beberapa kepada orang tua siswa pemegang KPS bahwa siswa tersebut harus segera memenuhi persyaratan administratif untuk diajukan menjadi calon penerima BSM. Penyampaian informasi melalui siswa tersebut, khususnya pada siswa tingkat SD, tidak selalu sampai kepada orangtuanya. Walaupun disampaikan, ada orangtua yang tidak percaya atau tidak paham dengan maksud anaknya tanpa berupaya menggali informasi lebih jauh ke sekolah sehingga tidak menghiraukan informasi tersebut.

Di Kota Sibolga, ketidaktahuan masyarakat antara lain terdeteksi dari adanya beberapa penerima dan non-penerima KPS yang anaknya tidak mendapatkan BSM, mendatangi kantor kelurahan. Mereka menuntut lurah setempat agar anaknya bisa mendapatkan BSM. Atas permintaan pihak kelurahan, mereka akhirnya datang ke sekolah untuk mendapatkan penjelasan mengenai BSM.

Terutama setelah pelaksanaan pencairan dana BSM, informasi tentang penggunaan KPS untuk BSM tersebut kemudian menyebar dari mulut ke mulut sehingga masyarakat yang tidak menerima KPS pun mengetahuinya. Karenanya, aparat pemerintah di tingkat kecamatan dan desa/kelurahan juga umumnya mengetahui bahwa KPS dapat digunakan untuk mendapatkan BSM. Namun demikian, pengetahuan masyarakat termasuk penerima KPS, cenderung terbatas bahwa akses KPS terhadap BSM hanya berlaku di sekolah tertentu yang sudah menyampaikan informasi tentang pengusulan atau siswanya sudah menerima BSM. Bahkan di wilayah pemantauan masih ditemukan beberapa penerima yang tidak mengetahui bahwa KPS dapat digunakan untuk mengakses BSM. .

4.1.5 Kesiapan Program dan Kendala Pelaksanaan

Penggunaan KPS untuk BSM yang merupakan salah satu wujud dari memasukkan program BSM ke dalam P4S, dibangun melalui perencanaan dan disain program yang dadakan. Kebijakan tersebut diinisiasi hampir bersamaan dengan kenaikan harga BBM pada 22 Juni 2013 sehingga hanya menyisakan waktu yang sempit sampai batas pengusulan penerima yang rutin dilakukan pada Program BSM sebelumnya. Kendala waktu tersebut berpengaruh terhadap kesiapan program dalam menerapkan penggunaan BSM dan menyebabkan pelaksanaan program beberapa kali melakukan perubahan kebijakan. Buku Panduan Pelaksanaan BSM

APBN-P Tahun 2013 dari Kemendikbud yang merupakan pedoman untuk penggunaan KPS dalam BSM pun telat diterbitkan, yaitu baru pada Agustus 2013 ketika program sudah berjalan.

Pengusulan calon siswa penerima BSM yang dalam sosialisasi Kemendikbud ditentukan paling lambat 31 Juli 2013 kemudian tidak dibatasi secara pasti. Aturan tentang pengusulan siswa pun berubah beberapa kali. Pada awalnya Kemendikbud meminta dinas pendidikan kabupaten/kota mengusulkan siswa yang berasal dari ruta penerima KPS sebagai calon penerima BSM. Kemudian, Kemendikbud meminta dinas mengusulkan juga siswa miskin yang orangtuanya tidak menerima KPS. Jumlah usulan tersebut tidak mampu menyerap seluruh kuota sehingga kembali dilakukan pengusulan siswa sebanyak-banyaknya.

Perubahan tersebut tidak didukung dengan sistem pengaturan data yang memadai sehingga menyebabkan terjadinya nama penerima ganda, yakni nama siswa yang sama muncul lebih dari satu kali. Bahkan di Kota Bima terdapat beberapa nama siswa SMP penerima BSM yang muncul hingga lima kali. Dalam kasus seperti ini, rekening akan otomatis terblokir oleh bank sehingga tidak merugikan negara, namun telah mengurangi akses masyarakat miskin terhadap BSM karena menyia-nyiakan kuota penerima.

Perubahan pengusulan juga tidak didukung dengan sistem informasi yang memadai sehingga tidak semua sekolah mengetahuinya dan melakukan tahapan pengusulan yang sama. Akibatnya, ada sekolah yang hanya mengusulkan siswa dari ruta pemilik KPS, ada yang mengusulkan siswa dari ruta pemilik KPS dan ruta miskin, dan ada yang mengusulkan semua siswanya.

Pada pelaksanaan BSM 2013/2014 pencairan dana yang sebelumnya menggunakan rekening kolektif sekolah di kantor pos menjadi menggunakan rekening masing-masing siswa penerima di lembaga perbankan. Perubahan tersebut tidak didukung dengan mekanisme kerjasama yang menguntungkan dan mempermudah siswa penerima. Ada bank mitra yang dapat menyediakan pelayanan yang mendekati lokasi sekolah, ada yang tidak. Sehingga, terdapat siswa dan orangtua penerima yang kesulitan melakukan pencairan dana BSM karena jauhnya letak bank mitra. Selain itu, kecuali Bank Sumut, bank mitra lain mengharuskan siswa penerima menyetor saldo Rp10.000 – Rp50.000 dengan alasan supaya rekening bisa tetap aktif. Tujuan tersebut tidak dimengerti oleh kebanyakan siswa atau orangtua. Saldo yang tersisa pun kemungkinan akan hangus menjadi milik bank karena siswa dan orangtua penerima yang merupakan ruta miskin kemungkinan tidak akan menggunakan rekening tersebut lagi kecuali jika ada bantuan lain dari pemerintah yang dapat dicairkan melalui rekening yang sama.

Para narasumber dalam pemantauan ini menilai bahwa meskipun pencairan dana melalui bank memiliki banyak kelebihan, persyaratan administrasi dan proses pencairannya kaku. Siswa dan orang tua harus menyediakan foto kopi KTP orang tua, kartu keluarga, dan KPS. Beberapa bank juga mensyaratkan dokumen lain seperti akta lahir, rapor, surat pengantar dari sekolah, kartu siswa, dan SKRTM dari kelurahan. Pada kondisi biasa, persyaratan tersebut relatif mudah untuk dipenuhi tetapi ketika orang tua tinggal jauh, seperti terjadi pada sekolah berasrama, persyaratan tersebut menyulitkan. Pada kasus satu sekolah madrasah berasrama, hal tersebut menyebabkan semua siswa penerima belum dapat mencairkan BSM karena bank meminta pencairan secara kolektif. Sebagian bank juga tidak mentolerir adanya ketidakcocokan nama pada setiap dokumen atau dengan data di bank sehingga penerima tidak bisa mencairkan dana BSM-nya. Sebagian bank lain masih bisa menerima ketidakcocokan nama sepanjang menyertakan surat keterangan dari sekolah atau dari desa/kelurahan.

Bank mitra umumnya hanya memiliki kantor cabang/unit pelayanan di tingkat kabupaten/kota. Hal tersebut kurang memadai untuk pencairan BSM karena satu bank harus melayani puluhan ribu siswa penerima. Akibatnya, saat pencairan di bank terjadi antrian panjang. Di Kabupaten Barru, misalnya, ada siswa dan orangtua yang harus menginap di masjid ibukota kabupaten karena panjangnya antrian di bank sehingga tidak berhasil mencairkan dana BSM dalam satu hari. Di Kota Makassar, tidak sedikit orang tua yang harus datang ke bank beberapa kali. Keterbatasan kemampuan bank tersebut juga menyebabkan terlambatnya penyelesaian pencairan. Dana BSM yang sudah masuk ke bank bisa mengendap sampai empat bulan karena menunggu antrian jadwal pencairan.

4.1.6 Dampak Penggunaan KPS

Bertepatan dengan penggunaan KPS, sasaran penerima meningkat dari 8,7 juta menjadi 16,6 juta siswa (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi BBM, 2013). Peningkatan tersebut merupakan salah satu bentuk integrasi BSM ke dalam P4S. Melalui peningkatan sasaran tersebut diharapkan BSM dapat mencakup semua siswa yang berasal dari ruta penerima KPS dan ruta miskin non-penerima KPS. Sasaran nasional yang kemudian dibagi menjadi kuota kabupaten/kota tersebut di wilayah pemantauan tidak terpenuhi karena keterbatasan waktu dan masalah sosialisasi. Di tingkat sekolah, tidak semua sekolah mempunyai jumlah penerima BSM lebih banyak dari sebelum menggunakan KPS.

Penggunaan KPS tidak menjamin ketepatan sasaran. Narasumber di sekolah wilayah pemantauan mengakui bahwa secara umum siswa yang berasal dari ruta penerima KPS adalah siswa miskin. Kalaupun ada yang tidak miskin, jumlahnya sedikit. Di sisi lain, masih banyak siswa miskin yang orangtuanya tidak menerima KPS, diantaranya bahkan ada yang kondisi ekonomi orang tuanya lebih miskin dari pemilik KPS. Kasus di Semarang, ada sekolah yang tidak mengusulkan siswa dari ruta penerima KPS karena beranggapan bahwa masih ada siswa lain dari ruta non-penerima KPS yang lebih miskin dan lebih membutuhkan. Sementara itu, adanya siswa miskin dari ruta non-penerima KPS, di sebagian sekolah yang dikunjungi dapat ditanggulangi karena sekolah diminta mengusulkan juga siswa miskin lain untuk menjadi penerima BSM. Bahkan ada beberapa sekolah yang mengusulkan semua muridnya sehingga, seperti salah satu sekolah di Tapanuli Tengah, hampir 90% dari 243 muridnya menjadi penerima BSM.

Setelah adanya KPS, umumnya sekolah non-madrasah telah memprioritaskan kepemilikan KPS dalam pengusulan penerima BSM. Dengan demikian, penggunaan KPS telah mengurangi kemungkinan subjektivitas guru/kepala sekolah dalam penentuan siswa calon penerima BSM. Guru/sekolah menjadi sulit untuk mengutamakan siswa yang memiliki hubungan keluarga dengan guru/kepala sekolah.

4.2 Penggunaan KPS dalam Raskin

4.2.1 Sosialisasi dan Tingkat Pemahaman Pemangku Kepentingan

Penggunaan KPS untuk mengakses program Raskin merupakan hal baru. Pemerintah berupaya mensosialisasikannya melalui berbagai media informasi. Pelaksanaan sosialisasi di tingkat pemerintah pusat umumnya dalam bentuk rapat koordinasi antar kementerian terkait pelaksanaan P4S. Untuk sosialisasi kepada pemerintah daerah, pemerintah melakukannya melalui surat edaran dan poster. Surat Kemenkokesra kepada gubernur dan bupati/walikota No: B-115/KMK/DEP.II/VI/2013 (tanggal 14 Juni 2013) menghimbau agar pemerintah

daerah menyebarkan poster guna sosialisasi KPS untuk Program Raskin. Selain itu Kemenkokesra juga menyampaikan surat No: B-/20/KMK/DEP.II/VI/2013 pada akhir Juni 2013 mengenai pemuktahiran data ruta penerima Raskin dan KPS. Dalam surat tersebut dinyatakan bahwa mulai Juli 2013 mekanisme penyaluran Raskin kepada ruta penerima mengalami penyempurnaan, yakni dengan menggunakan KPS.

Untuk sosialisasi kepada masyarakat, pemerintah pusat telah melakukannya melalui brosur yang disertakan dalam amplop pengiriman KPS, iklan layanan masyarakat di media cetak dan elektronik, serta pemasangan poster/spanduk pada titik-titik strategis (Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, 2013, hal.61). Di semua wilayah pemantauan, pemerintah tidak pernah melakukan sosialisasi dalam bentuk pertemuan langsung dengan masyarakat. Baik pertemuan yang secara khusus mengagendakan sosialisasi penggunaan KPS untuk Raskin, maupun dalam forum pertemuan lainnya.

Secara eksplisit brosur, spanduk, dan berbagai media sosialisasi lainnya menyatakan bahwa hanya ruta yang memiliki KPS yang dapat menerima manfaat Program Raskin. Hal ini diperkuat dengan jumlah kuota Raskin yang besarnya sama dengan jumlah KPS, dari mulai tingkat nasional hingga tingkat desa/kelurahan. Akan tetapi, musdes/muskel dapat mengeluarkan ruta pemilik KPS dari daftar penerima Raskin dan menggantinya dengan ruta yang layak. Ruta pengganti tersebut kemudian dibuatkan SKRTM dan berhak menjadi penerima Raskin.

Sebagian aparat pemerintah kabupaten/kota yang menjadi informan memahami bahwa sejak Juli 2013 pengambilan Raskin oleh ruta harus menggunakan KPS. Namun sebagian lainnya menganggap KPS hanya untuk mengakses BLSM. Sayangnya, aparat pemerintah kabupaten/kota yang telah memahami fungsi KPS juga tidak berani menginstruksikan kepada pelaksana Raskin di tingkat desa/kelurahan untuk melaksanakan ketentuan tersebut.

Di tingkat pemerintahan desa/kelurahan, hal yang sama juga terjadi. Aparat pemerintah desa/kelurahan yang telah memahami fungsi KPS juga tidak mempunyai keberanian menerapkan KPS sebagai alat untuk mengakses Raskin. Secara umum, mereka beralasan bahwa perubahan mekanisme akses masyarakat terhadap Raskin akan menimbulkan gejolak sosial. Hal ini karena Raskin merupakan program lama yang sudah memiliki aturan pembagian sendiri berdasarkan kebijakan tingkat desa/kelurahan. Kekecualian terhadap kondisi tersebut hanya terjadi di salah satu kelurahan pemantauan di Kota Semarang. Di kelurahan ini, lurah berani menerapkan aturan bahwa hanya pemilik KPS yang dapat mengakses Program Raskin.

Di kalangan masyarakat, pemahaman tentang fungsi KPS sebagai alat untuk mengakses Program Raskin beragam. Meskipun setiap pemilik KPS telah menerima brosur tentang hal tersebut, hanya sebagian kecil informan yang membaca brosur tersebut. Akibatnya informasi tentang hak ruta pemilik KPS terhadap Program Raskin menjadi terbatas. Kondisi demikian terjadi antara lain karena sebagian ruta KPS tidak bisa membaca atau tidak memahami informasi yang disampaikan. Para ruta pemilik KPS yang menjadi informan mengalami kesulitan memahami beberapa istilah dalam brosur, seperti istilah “daftar penerima manfaat (DPM)”, “titik bagi”, dan “titik distribusi”. Masyarakat di wilayah pemantauan juga tidak semuanya mengenal istilah Raskin. Di Kabupaten Bima dan Kota Bima, misalnya, selama ini masyarakat mengenal Raskin sebagai beras murah.

4.2.2 Kesiapan Program dan Kendala Pelaksanaan

Secara konseptual, penerbitan KPS dalam rangka pelaksanaan P4S berimplikasi pada perubahan mekanisme ruta sasaran dalam mengakses Raskin. Di luar perubahan ini, aspek-aspek Program Raskin lainnya praktis tidak mengalami perubahan. Menurut ketentuan yang berlaku, mulai Juli 2013 hanya ruta pemegang KPS yang berhak mendapatkan Raskin. Namun pemerintah menyadari bahwa penerbitan KPS pada 2013 yang menggunakan data PPLS 2011 tidak sepenuhnya akurat, antara lain karena adanya dinamika kemiskinan. Oleh karena itu, pemutakhiran daftar penerima manfaat melalui musdes/muskel yang ditindaklanjuti dengan penerbitan SKRTM sebagai pengganti KPS sementara diharapkan mampu mengatasi masalah ketepatan sasaran. Berdasarkan ketentuan tersebut, ruta yang akan mengambil Raskin harus menunjukkan kepemilikan KPS atau SKRTM. Ketentuan demikian secara drastis merubah pola pembagian Raskin yang selama ini berlaku, karena sebelumnya ruta yang akan mengambil Raskin tidak harus menunjukkan dokumen apapun.

Akses ruta terhadap program Raskin yang tanpa harus menunjukkan identitas sebagai penanda hak ruta bersangkutan merupakan konsekuensi dari praktik umum pendistribusian Raskin secara bagi rata atau bergilir. Dalam konteks ini, memang menjadi tidak penting lagi apakah ruta bersangkutan merupakan ruta yang berhak menerima manfaat program atau tidak. Melalui KPS pemerintah mencoba memperbaiki penyimpangan program Raskin yang telah berlangsung lama. Namun sayangnya, pemerintah tidak berani secara tegas melakukan perubahan ini melalui regulasi dengan payung hukum yang lebih tinggi dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat semua pihak.

Di satu sisi, ketiadaan regulasi tersebut merupakan kendala utama bagi aparat pelaksana di lapangan untuk melaksanakan program Raskin sesuai aturan. Tanpa adanya dukungan regulasi yang kuat dari pemerintah pusat dan sosialisasi yang matang kepada masyarakat, mereka umumnya tidak berani menanggung kemungkinan buruk yang terjadi akibat melakukan perubahan pola pembagian Raskin. Di sisi lain, umumnya aparat pemerintah kabupaten/kota/kecamatan/desa/kelurahan menilai bahwa penargetan KPS tidak sepenuhnya akurat. Banyak ruta miskin yang tidak memperoleh KPS⁴. Jika mereka memaksa menerapkan aturan bahwa hanya pemilik KPS yang mendapatkan Raskin, mereka menilai hal ini tidak adil. Guna memperbaiki ketepatan sasaran, pemerintah memang telah menyediakan mekanisme kelengkapan program berupa musdes/muskel. Namun, dalam praktiknya banyak faktor yang menyebabkan pemerintah desa/kelurahan tidak melakukan musdes/muskel⁵.

Kedua permasalahan itu pada akhirnya membuat aparat pelaksana Raskin di lapangan cenderung mengabaikan himbauan penggunaan KPS dan SKRTM⁶ untuk mengakses Raskin. Seperti uraian sebelumnya, hanya satu kelurahan pemantau di Kota Semarang yang berani menerapkan penggunaan KPS untuk mengakses Raskin. Di desa/kelurahan wilayah pemantauan lainnya praktik Raskin bagi rata atau bergilir tidak mengalami perubahan. Bahkan di satu desa pemantauan Kabupaten Demak, ketentuan tentang bagi rata Raskin justru diformalkan dalam bentuk peraturan desa. Sementara di Kota Makassar, justru ada rapat koordinasi di tingkat kota untuk tidak menggunakan KPS dalam pengambilan Raskin karena penerima KPS dinilai kurang tepat, sehingga diputuskan tetap menggunakan daftar penerima Raskin 2012.

⁴Lihat Bab II sub-bab II.2 tentang Ketepatan Sasaran.

⁵Uraian lengkap tentang musdel/muskel lihat Bab III tentang KPS Retur.

⁶Di semua wilayah pemantauan tidak ada desa/kelurahan yang menerbitkan SKRTM untuk tujuan mengakses Raskin.

Praktik pelaksanaan Raskin yang tetap menggunakan pola bagi rata atau bergilir dengan sendirinya merugikan ruta pemilik KPS karena mereka tidak bisa menerima haknya secara penuh. Pada kasus demikian, pemerintah juga telah menyediakan mekanisme kelengkapan program berupa Pos Pengaduan Masyarakat (Posdumas) untuk menampung keluhan masyarakat yang haknya tidak dipenuhi. Namun, di semua wilayah pemantauan tidak ada desa/kelurahan yang membentuk Posdumas. Dalam kasus Raskin, seandainya ada Posdumas, dapat diduga Posdumas bersangkutan tidak akan mampu merubah keadaan. Masalahnya, praktik Raskin bagi rata atau bergilir bukanlah praktik yang baru terjadi belakangan. Pemerintah pusat sendiri telah lama mengetahuinya dan tidak pernah melakukan langkah-langkah nyata untuk memperbaikinya, kecuali sekedar himbauan.

4.2.3 Dampak penggunaan KPS

Uraian sebelumnya secara langsung mengindikasikan bahwa keberadaan KPS tidak berpengaruh secara nyata dalam meningkatkan kinerja Program Raskin. Kecuali di satu kelurahan Kota Semarang, KPS tidak berpengaruh terhadap peningkatan ketepatan sasaran Program Raskin. Hal ini terjadi karena di semua wilayah pemantauan lainnya, KPS tidak digunakan sebagai penanda hak bagi ruta yang dapat mengambil Raskin. Pola pembagian Raskin masih menggunakan pola lama yakni (i) dibagi rata, (ii) bergilir, (iii) berdasarkan data penerima Raskin 2012, dan (iv) berdasarkan daftar rumah tangga miskin yang dimiliki desa. Pada kondisi demikian, ruta yang hendak menebus beras Raskin hanya diminta untuk menunjukkan Kartu Raskin atau Kupon Raskin, bahkan ada juga yang tidak perlu menunjukkan kartu atau prasyarat apapun untuk menebus beras Raskin. Asalkan namanya termasuk dalam daftar penerima Raskin yang dimiliki oleh aparat pembagi atau termasuk ruta terdaftar di wilayah tersebut, bisa mengambil beras Raskin.

Meskipun demikian, ada beberapa fenomena yang perlu dicatat dalam kaitan antara KPS dengan pembagian Raskin. Pertama, kepemilikan KPS membuat rumah tangga diprioritaskan dalam penerimaan jatah Raskin. Di beberapa wilayah pemantauan, seperti di satu RT di Kota Sukabumi yang tetap menerapkan kebijakan bagi rata Raskin, ruta KPS mendapat jatah Raskin lebih banyak dibandingkan ruta non-KPS.

Kedua, keberadaan KPS justru menghilangkan hak rumah tangga atas Raskin. Di kelurahan pemantauan Kota Sibolga, sebagai contoh, kepala lingkungan setempat mengalihkan hak Raskin ruta KPS kepada ruta non-KPS yang dinilai miskin. Alasannya, ruta pemilik KPS dinilai telah mengalami peningkatan ekonomi dan telah mendapatkan BLSM. Kepala lingkungan setempat menyatakan pengalihan penerimaan Raskin tersebut dilakukan berdasarkan musyawarah di tingkat lingkungan. Namun, semua ruta penerima dan ruta non-penerima KPS yang menjadi informan menyatakan bahwa mereka tidak pernah dilibatkan dalam musyawarah tersebut. Bahkan beberapa diantaranya meragukan apakah musyawarah dimaksud pernah dilakukan atau tidak.

Selain tidak berpengaruh signifikan terhadap aspek ketepatan sasaran Program Raskin, KPS juga tidak berpengaruh terhadap aspek-aspek ketepatan program Raskin lainnya. Untuk tepat jumlah, misalnya, tetap marakya praktik bagi rata dan bergilir dengan sendirinya membuat tepat jumlah tidak tercapai. Demikian juga halnya dengan tepat harga dan waktu, masih tetap berlangsung seperti sebelum ada KPS. Di wilayah pemantauan yang selama ini pendistribusian Raskin dilakukan dua atau tiga bulan sekali, seperti Kota Sibolga dan Kabupaten Tanuli Tengah, keberadaan KPS tidak mampu mengubah keadaan.

4.3. Penggunaan KPS dalam Program Perlindungan Sosial Lain

Di semua wilayah pemantauan tidak dijumpai adanya kebijakan khusus yang menentukan pemberlakuan KPS sebagai prasyarat untuk mendapatkan manfaat program perlindungan sosial lain di luar Raskin dan BSM. Program PKH dan Jamkesmas yang masuk dalam P4S tidak memberlakukan penggunaan KPS untuk mengaksesnya karena program-program tersebut memiliki kriteria dan persyaratan tersendiri. Satu-satunya pemda yang berencana mencoba menerapkan KPS untuk program perlindungan sosial lain adalah Kota Bima. Menurut informan, Pemerintah Kota Bima akan mengadakan rapat koordinasi dengan SKPD untuk membahas rencana penggunaan KPS pada Program Jamkesda. Namun, sepertinya rencana tersebut akan mendapatkan kendala, terutama karena masih kurang tepatnya sasaran.

Di wilayah pemantauan Semarang dan Sukabumi, pemda setempat memberikan peluang bagi ruta yang memiliki KPS untuk mendapatkan pelayanan program perlindungan sosial lain, seperti Jamkesmas/Jamkesda. Selain untuk memperoleh layanan Jamkesmas/Jamkesda, KPS juga bisa digunakan untuk memperoleh pelayanan kesehatan gratis di puskesmas. Pemberian peluang tersebut tidak terlepas dari kebijakan Pemkot Semarang dan Sukabumi yang memang memiliki fokus memberikan kemudahan bagi warga dalam pelayanan pendidikan dan kesehatan. Prioritas pemda terhadap layanan kesehatan juga tercermin dari hasil FGD di salah satu kelurahan pemantauan yang menunjukkan bahwa ruta yang tidak memiliki kartu Jamkesmas/Jamkesda, tetap dapat memperoleh pelayanan kesehatan gratis asalkan dapat menunjukkan SKRTM yang ditandatangani lurah dan camat.

Berdasarkan informasi tersebut, kajian ini menunjukkan bahwa pemerintah daerah di wilayah pemantauan belum menjadikan KPS sebagai bagian integral dari mekanisme pelaksanaan program perlindungan sosial lokal. Oleh karena itu penggunaan KPS hanya terbatas pada program perlindungan nasional BLSM, BSM dan Raskin. Sebaliknya, kepemilikan KPS juga tidak berpengaruh terhadap kemungkinan ruta untuk mengakses bantuan atau program lainnya, baik yang berasal dari pemerintah maupun pihak lainnya.

V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 Kesimpulan

Secara umum ketepatan penerima KPS cukup tinggi dilihat dari rendahnya tingkat *inclusion error*. Namun, angka *exclusion error* masih relatif tinggi. Meskipun disain program memungkinkan dilakukan peningkatan ketepatan sasaran melalui musdes/muskel, pelaksanaannya terkendala banyak hal sehingga hampir seluruh desa/kelurahan pemantauan tidak melakukannya. Pengembalian KPS semata-mata hanya berdasarkan KPS retur, bukan berdasarkan penilaian kelayakan penerima. Aparat desa/kelurahan umumnya tidak berani melakukan penarikan ataupun penahanan KPS yang tidak tepat sasaran karena khawatir menimbulkan konflik. Proses penggantian KPS retur pun umumnya melalui penunjukan aparat desa/kelurahan.

Pelaksanaan BLSM di wilayah pemantauan telah berjalan dengan baik dan tidak menimbulkan permasalahan sosial yang berarti, meskipun sosialisasi program cenderung terbatas dan terlambat. Umumnya ruta menerima dana dari kantor pos sesuai ketentuan, namun di beberapa desa pemantauan terdapat pemotongan di tingkat lokal yang hasilnya dibagikan kepada ruta lain yang tidak menjadi penerima.

Pada penggunaan KPS untuk mengakses Program BSM, umumnya siswa yang berasal dari ruta pemilik KPS sudah menjadi prioritas dalam pengusulan calon penerima BSM. Namun, masih terdapat anak pemilik KPS yang belum menjadi penerima atau belum dapat mencairkan dana BSM karena terbatasnya sosialisasi, kekurangsiapan program, dan kesulitan memenuhi persyaratan perbankan.

Pada Program Raskin, penggunaan KPS masih sangat terbatas. Pembagian Raskin yang menggunakan KPS hanya terjadi di satu dari 20 desa/kelurahan pemantauan. Alasannya, mengubah pola pembagian dan cara mengakses Raskin berdasarkan kepemilikan KPS dapat menimbulkan masalah sosial. Akibatnya, pelaksanaan Raskin di sebagian besar desa/kelurahan pemantauan masih menerapkan praktik bagi rata atau bergilir.

5.2 Rekomendasi

1. Data ruta harus diverifikasi menjelang digunakan sebagai basis data sasaran suatu program supaya dapat mengakomodasi kemungkinan perubahan kondisi kesejahteraan masyarakat selama periode pendataan hingga data digunakan. Mekanisme ini memerlukan pendampingan yang kuat, minimal dengan memberikan pelatihan yang memadai kepada TKSK yang ditugaskan sebagai pendamping proses verifikasi.
2. Penetapan ruta penerima KPS harus tetap di tingkat pusat untuk meminimalisasi kemungkinan kolusi aparat lokal dan konflik antaranggota masyarakat atau protes yang berujung tindakan anarkis di tingkat lokal.
3. Harus ada legitimasi dari pemerintah pusat yang disampaikan kepada setiap ruta penerima KPS bahwa (i) musdes/muskel berhak menahan/menarik KPS yang penerimanya tidak layak untuk digantikan dengan ruta lebih layak dan (ii) jika ada ruta penerima KPS tidak layak yang menolak menyerahkan KPS-nya kepada aparat desa/kelurahan maka pemerintah akan mengenakan sanksi atau tindakan hukum.

4. Harus ada penegasan kepada semua pihak terkait bahwa KPS retur harus dikembalikan ke pemerintah pusat. Pengusulan penggantianannya harus melalui musdes/muskel yang sesuai aturan dan mensyaratkan pendampingan. Selain itu, penggantian kepemilikan KPS retur harus dilakukan dalam lingkup wilayah administratif desa/kelurahan. Jika tidak dapat dilakukan musdes/muskel maka desa/kelurahan bisa mengajukan penggantian oleh pusat berdasarkan BDT
5. Harus ada jaminan dari pemerintah pusat bahwa KPS retur akan diganti sesuai dengan jumlah KPS retur dan ruta pengganti dapat menerima KPS pengganti sebelum pelaksanaan program berakhir serta dapat menerima manfaat program secara penuh.
6. Pelaksanaan program apapun yang melibatkan pelaksana dan sasaran secara masif membutuhkan perencanaan matang. Di dalamnya termasuk disain konsep program yang terperinci, petunjuk operasional yang lengkap dan dapat dipahami dengan benar oleh semua pihak yang terlibat, serta waktu persiapan yang cukup.
7. Sosialisasi program harus dilakukan sebelum program dimulai dengan menetapkan penanggungjawab sosialisasi di setiap tingkat pemerintahan secara jelas, tegas, dan formal. Keterbatasan waktu pelaksanaan bagi program dadakan seperti BLSM dapat disiasati dengan memberikan sosialisasi cepat yang beragam dan melalui berbagai media sehingga lebih memungkinkan sampainya informasi kepada semua pemangku kepentingan termasuk masyarakat. Sosialisasi program dapat dilakukan antara lain, melalui penyebaransurat edaran/instruksi kepada instansi terkait di seluruh jenjang pemerintahan; penayangan iklan layanan masyarakat dalam bentuk pengumuman singkat oleh tokoh pemerintah di media televisi dan radio yang penayangannya mempertimbangkan jam kerja umumnya masyarakat, dan di media cetak; serta memanfaatkan jalur pemerintah lokal untuk memberikan pengumuman kepada masyarakat secara langsung dalam pertemuan formal-informal, pengeras suara mesjid, kegiatan keagamaan, dan kegiatan sosial lainnya.
8. Informasi yang disampaikan harus menyeluruh tetapi padat dan ringkas, menggunakan istilah yang mudah dipahami masyarakat, serta meminimalisasi kemungkinan terjadinya konflik sosial di tingkat masyarakat. Misalnya disampaikan tentang tujuan singkat program, keterbatasan sasaran/anggaran, penetapan sasaran dilakukan oleh pemerintah pusat, jumlah bantuan, jangka waktu atau frekuensi distribusi, serta tempat dan syarat pencairan bantuan. Nama program dan alat yang digunakan juga harus sama, misalnya menggunakan istilah Kartu BLSM, alih-alih KPS, untuk kartu yang digunakan dalam mengakses Program BLSM.
9. Penyesuaian program yang sedang berjalan seperti BSM dan Raskin terhadap penggunaan KPS harus sudah dirancang secara matang sebelum pelaksanaan dan menekankan konsistensi Pemerintah Pusat dalam menerapkan ketentuan program supaya program berjalan efektif dan efisien, serta tidak terjadi pengusulan berulang ataupun muncul nama penerima ganda.
10. Harus ada sosialisasi khusus kepada sekolah dan masyarakat yang menegaskan bahwa semua siswa yang berasal dari ruta pemilik KPS berhak mendapatkan BSM.
11. Untuk menjamin siswa yang berasal dari ruta pemilik KPS mendapatkan dana BSM secara penuh, harus ada kesepakatan khusus antara instansi pelaksana program dan bank mitra, dengan tetap menjunjung prinsip transparansi dan akuntabilitas, dalam beberapa hal,

yakni (i) pemberian toleransi terhadap kekurangsesuaian penulisan ejaan nama siswa dan orangtua antara berbagai dokumen persyaratan sepanjang orang tua dapat menyerahkan surat keterangan yang bisa dipertanggungjawabkan (dari sekolah/kepala desa/lurah); (ii) pemberian toleransi persyaratan bagi siswa tinggal berjauhan dengan orang tuanya; (iii) jaminan dana BSM dapat dicairkan oleh siswa/orangtua sesegera mungkin; (iv) jaminan tidak ada kewajiban pengendapan/saldo minimal; dan (v) jaminan dapat menyediakan loket yang mudah diakses siswa/orang tua/sekolah.

12. Jika KPS akan digunakan secara ketat dalam Program Raskin untuk menghilangkan sitem bagi rata maka harus ada ketegasan pemerintah daerah yang menjamin bahwa Raskin hanya untuk penerima KPS, misalnya melalui instruksi bupati/walikota kepada semua kepala desa/lurah. Keberhasilan penggunaan KPS untuk Raskin di salah satu kelurahan di Kota Semarang bisa dijadikan *best practice*. Kebijakan ini juga harus disertai dengan penetapan *reward and punishment* yang jelas dan tegas.
13. Untuk menjamin ruta pemilik KPS menerima Raskin sesuai jatahnya, harus ada sosialisasi kepada aparat lokal dan khususnya kepada masyarakat secara transparan tentang jatah wilayah (desa/kelurahan), jatah per ruta, dan penambahan alokasi distribusi (jika ada). Pemerintah pusat dan daerah harus berkoordinasi secara serius untuk menjamin ruta membayar sesuai harga yang ditentukan, dan harus ada jaminan terhadap kualitas beras sesuai ketentuan.

DAFTAR BACAAN

- Direktorat Pendidikan Madrasah, Sirektorat Jenderal Pendidikan Islam, Kementerian Agama RI. 'Pedoman Bantuan Siswa Miskin (BSM). Jakarta 2013
- Hastuti, Syaikhul Usman, Bambang Sulaksono, Sulton Mawardi, dan Muhammad Syukri. 'Pemantauan Cepat Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) 2013'. Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta. 2013
- Hastuti, Sulton Mawardi, Bambang Sulaksono. "Tinjauan Efektivitas Pelaksanaan Raskin dalam Mencapai Enam Tepat". Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta. 2012
- Hastuti, Syaikhul Usman, Bambang Sulaksono, R. Justin Sodo, Asri Yusrina, Rahmitha, Gracia Hadiwidjaja, Prio Sambodho. 'Kajian Cepat terhadap Pendataan Program Perlindungan Sosial (PPLS) 2011'. Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta. 2011
- Hastuti, Sulton Mawardi, Bambang Sulaksono, Akhmadi, Silvia Devina, Rima Prama Artha, Ratna Dewi. 'Efektivitas Pelaksanaan Raskin'. Lembaga Penelitian SMERU, Jakarta. 2008
- Instruksi Menteri Dalam Negeri (Mendagri) No. 541/3150/SJ tentang "Pelaksanaan Pembagian Kartu Perlindungan Sosial (KPS) dan Penanganan Pengaduan Masyarakat." Jakarta, 17 Juni 2013.
- Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat Republik Indonesia. 'Pedoman Umum Subsidi Beras bagi Masyarakat Berpendapatan Rendah 2013 (Pedum Raskin)'. Jakarta. 2013.
- Kementerian Sosial Republik Indonesia, Direktorat Jenderal Perlindungan dan Jaminan Sosial, Direktorat Perlindungan Sosial Korban Bencana Sosial. 'Pedoman Pelaksanaan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat. Jakarta. 2013
- Kementerian Sosial Republik Indonesia dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Panduan TKSK: Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S) dan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat (BLSM) Tahun 2013. Juni 2013
- Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak. 'Buku Pegangan Sosialisasi dan Implementasi Program-Program Kompensasi Kebijakan Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak 2013'. Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia, Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Jakarta, Juni 2013.
- Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, Sekretariat Wakil Presiden Republik Indonesia. 'Solusi Masalah Kepesertaan & Pemutakhiran Data Penerima Kartu Perlindungan Sosial (KPS). Jakarta. 2013
- Widianto, Bambang. 'Peran Pemerintah Daerah dalam Penanganan Kepesertaan Program Percepatan dan Perluasan Perlindungan Sosial (P4S)'. Tim Sosialisasi Penyesuaian Subsidi Bahan Bakar Minyak, Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K). Bahan Sosialisasi yang Disampaikan kepada Walikota dan Camat se DKI Jakarta. Jakarta 15 Juli 2013.

LAMPIRAN

Kriteria Lokal Pembedaan Kelompok Kesejahteraan Ruta

Melalui FGD tingkat lingkungan/dusun/RW atau RT di 20 desa/kelurahan pemantauan Tim Peneliti SMERU mendapatkan pengelompokan ruta berdasarkan tingkat kesejahteraan dan kriteria yang membedakan setiap kelompok kesejahteraan tersebut. Kriteria tersebut sangat bervariasi antarwilayah, bergantung pada kondisi ekonomi, sosial, budaya, dan geografis.

Kesejahteraan ruta di wilayah pemantauan umumnya dibedakan menjadi empat kelompok, tetapi di wilayah tertentu dibedakan menjadi tiga dan lima kelompok. Empat kelompok kesejahteraan yang umum dikemukakan adalah ruta sangat miskin, ruta miskin, ruta menengah, dan ruta kaya. Tingkatan kelompok kesejahteraan di setiap wilayah pemantauan tersebut sedikit berbeda. Sebagai contoh, ruta dengan tingkat kesejahteraan tertinggi di sebagian besar wilayah adalah kelompok kaya, sementara di sebagian kecil wilayah lainnya kelompok menengah.

Tabel Lampiran. Kelompok Kesejahteraan Ruta di wilayah Pemantauan dan Proporsinya Berdasarkan Hasil FGD

Kabupaten/ Kota	Desa/ Kelurahan	Kelompok Kesejahteraan dan Proporsinya				
Kab. Tapanuli Tengah	Desa-1	Menengah (4%)	Sederhana (11%)	Miskin (77%)	Melarat (8%)	
	Desa-2	Menengah (5%)	Miskin (78%)	Sangat Miskin (17%)		
Kota Sibolga	Kel-3	Kelas atas (10%)	Menengah (10%)	Sederhana (15%)	Sangat sederhana (15%)	Miskin (50%)
	Kel-4	Tabo/enak (8%)	Sedang (14%)	Sederhana (27%)	Nahancit/Sulit (37%)	Acitian/Sangat sulit (14%)
Kab. Cianjur	Desa 5	Kaya (12%)	Sedang (24%)	Miskin (55%)	Jompo (11%)	
	Desa 6	Mampu/kaya (10%)	Sedang (22%)	Tidak Mampu/ miskin (68%)		
Kota Sukabumi	Kel 7	Sejahtera (11%)	Sedang (24%)	Miskin (45%)	Fakir (20%)	
	Kel 8	Beunghar (20%)	Biasa (49%)	Miskin (31%)		
Kab. Demak	Desa 9	Kaya (6,25%)	Menengah (11,25%)	Miskin (32,5%)	Sangat miskin (50%)	
	Desa 10	Menengah (25%)	Miskin (45%)	Sangat miskin (30%)		
Kota Semarang	Kel 11	Kaya (6,25%)	Menengah (11,25%)	Miskin (32,5%)	Sangat miskin (50%)	
	Kel 12	Kaya (18,75%)	Menengah (37,5%)	Miskin (25%)	Sangat miskin (18,75%)	
Kab. Bima	Desa 13	Kaya (5%)	Sedang (11%)	Miskin (28%)	Paling Miskin (56%)	
	Desa 14	Kaya (4%)	Sedang (30%)	Miskin (45%)	Sangat Miskin (21%)	
Kota Bima	Kel 15	Kaya (8%)	Sedang (28%)	Miskin (49%)	Sangat Miskin (25%)	
	Kel 16	Kaya/Mampu (2%)	Cukup (20%)	Sederhana (20%)	Miskin (58%)	
Kab. Barru	Desa 17	Mampu/Sug i/Kaya (8%)	Sedang/Setengah (37%)	Mapperr i (55%)		
	Desa 18	Sogi (13,3%)	Sederhana (29,4%)	Kasiasi (33,3%)	Kasiasi Ladde (24%)	
Kota Makassar	Kel 19	Kaya (26%)	Menengah (57%)	Miskin (17%)		
	Kel 20	Sejahtera (11%)	Sedang (24%)	Kurang Sejahtera (45%)	Pra Sejahtera (20%)	

Ciri-ciri yang paling sering disebut oleh peserta FGD untuk membedakan satu kelompok kesejahteraan dengan kelompok kesejahteraan yang lain adalah (i) pekerjaan, (ii) harta atau aset, (iii) kondisi rumah, (iv) konsumsi, (v) pendidikan, dan (vi) kesehatan. Dua ciri pertama ditemukan di seluruh FGD di seluruh wilayah pemantauan.

Kelompok kesejahteraan terendah, yaitu kelompok ruta sangat miskin, biasanya bercirikan: (i) tidak memiliki pekerjaan tetap (serabutan), menjadi buruh,⁷ atau pemulung; (ii) tidak punya rumah, memiliki rumah yang berdiri di atas tanah milik orang lain, atau memiliki rumah yang kondisinya buruk atau tidak layak huni; (iii) pendidikan tertinggi hanya sampai tingkat SD atau SMP, dengan rata-rata lulus SD, (iv) tidak punya harta benda; (v) makan kurang dari tiga kali sehari dengan lauk seadanya; (vi) tidak memiliki alat transportasi atau hanya memiliki sepeda kayuh; (vii) mengobati penyakit dengan cara-cara tradisional, misalnya berobat ke paranormal (dukun), mantri, tukang urut; mereka yang memiliki jamkesmas akan berobat ke puskesmas.

Kelompok kesejahteraan kedua, yaitu kelompok ruta miskin, memiliki ciri-ciri yang hampir sama dengan kelompok ruta sangat miskin, yakni (i) pekerjaan serabutan sebagai buruh tani, buruh nelayan, atau tukang becak, tukang ojek, sopir/kenek; (ii) punya rumah semi permanen atau rumah kayu dengan tanah milik sendiri; (iii) pendidikan rata-rata SMP, walaupun ada sebagian yang SD; (iv) punya harta benda, misalnya ternak ayam, bebek, atau kambing, dengan jumlah terbatas; (v) makan seadanya nasi, sayur, dan lauk, hasil mencari sendiri atau membeli di warung; (vi) kendaraan hanya sepeda, atau sepeda motor hasil kredit; dan (vii) mengobati penyakit dengan cara menggunakan cara-cara tradisional, membeli obat warung, berobat ke mantri, atau langsung berobat ke puskesmas.

Kelompok kesejahteraan ketiga, yaitu ruta sedang, bercirikan (i) pekerjaan berwiraswasta (berdagang), buruh pabrik, TKW, sopir angkot, petani dengan lahan sendiri yang luasnya terbatas, atau tenaga honorer; (ii) rumah sudah permanen, misalnya rumah sederhana dengan dinding batu bata; (iii) pendidikan rata-rata SMA, walaupun masih ada yang hanya lulusan SMP; (iv) punya harta benda berupa lahan sawah yang terbatas, beberapa ekor ternak (ayam, bebek, atau kambing), atau perabot rumah tangga; (v) makan nasi, sayur, dan lauk dari hasil membeli di warung; (vi) sepeda motor yang dibeli dengan cara kredit atau tunai; (vii) mengobati penyakit dengan cara membeli obat warung, berobat ke puskesmas, atau berobat ke dokter.

Kelompok kesejahteraan keempat, yaitu kelompok ruta menengah, memiliki ciri-ciri yang hampir sama dengan kelompok ruta sedang: (i) bekerja sebagai nelayan (yang memiliki perahu sendiri), petani dengan sawah sendiri, wiraswastawan (berdagang), PNS, pegawai swasta, tengkulak; (ii) rumah sudah permanen; (iii) pendidikan rata-rata SMA, walaupun masih ada yang lulus SMP; (iv) punya harta benda berupa lahan sawah yang terbatas, beberapa ekor ternak (ayam, bebek atau kambing); (v) makan nasi, sayur, dan lauk dari hasil membeli di warung; (vi) kendaraan motor kredit atau tunai, beberapa di antaranya memiliki mobil; (vii) berobat ke puskesmas atau ke dokter. Kelompok kesejahteraan ketiga dan keempat yaitu kelompok sedang dan kelompok menengah seringkali hanya menjadi satu kelompok yaitu kelompok sedang atau menengah.

Kelompok kesejahteraan tertinggi atau ruta kaya, biasanya bercirikan: (i) memiliki pekerjaan sebagai PNS, petani besar, TNI/Polri, pedagang toko, makelar, tengkulak, pengusaha; (ii) memiliki rumah permanen atau rumah mewah; (iii) rata-rata berpendidikan Sarjana atau lulus SMA; (iv) punya harta banyak, seperti sawah luas, ternak, perabot rumah tangga lengkap, perhiasan; (v) makanan bergizi yang memenuhi ketentuan empat sehat lima sempurna; (vi) memiliki mobil yang dibeli secara kredit atau tunai; (vii) berobat ke dokter atau rumah sakit.

⁷Antara lain: buruh tani, buruh bangunan, buruh nelayan, buruh perkebunan, buruh cuci, PRT, kuli, dan buruh pasir.

Lembaga Penelitian SMERU

Telepon: +62 21 3193 6336

Faks : +62 21 3193 0850

E-mail : smeru@smeru.or.id

Website: [www. smeru. or.id](http://www.smeru.or.id)